

## Содержание

### Теория и история государства и права

Тюлякова А.С. Цели наказания в российском праве: теоретико-правовой аспект.....	3
---	---

### Конституционное и муниципальное право

Бумагин А.Н. Ограничение публичности судебного разбирательства в целях защиты частной жизни тяжущихся сторон, в интересах справедливости и правосудия.....	10
Костенко Н.И. Роль конституционно-правового договора в системе разграничения полномочий.....	22
Баикатов А.Д. Исторические этапы развития государственно-правового регулирования экономической деятельности в России.....	29
Гаврилов Р.В. Правовые особенности конституционного регулирования территориальной организации государственной власти и обеспечения единства ее системы в России.....	38
Рыкова Л.В. Ротация и досрочное прекращение полномочий участковых избирательных комиссий.....	47
Астрахан В.И., Костенко Н.И. Правовые проблемы разграничения полномочий в контексте принципа федерализма.....	56

### Уголовное право, криминология и уголовный процесс

Качалов В.В., Маслакова Е.А., Жилкин М.Г. Некоторые проблемы уголовной ответственности за содействие террористической деятельности .....	63
Дубинин О.А. К вопросу об ответственности соучастников преступления .....	69
Кононов А.Д. Деловая игра с применением метода мозговой атаки как интерактивная форма проведения занятий по дисциплинам уголовно-правового цикла.....	72

### Трудовое право и право социального обеспечения

Мелихова А.В. Проблемы занятости и трудоустройства молодежи в Эстонии.....	80
--	----

### Финансовое и предпринимательское право

Пашин А.Л. Кафедре финансового и предпринимательского права Госуниверситета-УНПК 15 лет.....	83
--	----

### Административное право

Степанян Г.А. Новые правила аккредитации филиалов и представительств иностранных юридических лиц.....	91
---	----

### Страница магистранта

Чуева А.В. Структуризация уголовного закона.....	96
--	----

#### Редакционный совет

Голенков В.А. д-р техн. наук, проф.,  
председатель  
Пилипенко О.В. д-р техн. наук,  
проф., зам. председателя  
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  
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



Scientifically-practical journal  
The journal is published since 2010  
The journal is published 4 times a year

**№ 1 (18) 2015**

January - March

# Modern society and law

The founder – The Federal State Budget Higher  
Education Professional Institution  
«State University – Education-Scientific-Production Complex»  
(State University ESPC)

## Contents

### Theory and history of state and law

*Tulakova A.S.* Purposes of punishment in Russian law: theoretical-legal aspect ..... 3

### Constitutional and municipal law

*Bumagin A.N.* Restricting the publicity of the trial in order to protect the privacy of litigants, in the interests of justice and fairness..... 10  
*Kostenko N.A.* The role of the constitutional law contract in the system of separation of powers..... 22  
*Bashkatov A.D.* Historical stages of development state-legal regulation economic activity in Russia..... 29  
*Gavrilov R.V.* Legal aspects of constitutional regulation of territorial organization state power and the unity her system in Russia..... 38  
*Rykova L.V.* Rotation and early termination of powers precinct election commissions..... 47  
*Astrachan V.I., Kostenko N.A.* Legal problems of separation of powers in the context of the principle of federalism..... 56

### Criminal law, criminology and criminal procedure

*Kachalov V.V., Maslakova E.A., Zhilkin M.G.* Issues of criminal responsibility for facilitating terrorist activities..... 63  
*Dubin O.A.* To the question of the responsibility of accomplices in a crime..... 69  
*Kononov A.D.* Business game using the method of brainstorming as an interactive form of studies of jurisprudence..... 72

### Labour law and social security law

*Melikhova A.V.* Problems of employment and job placement of young people in Estonia ..... 80

### Financial and business law

*Pashin A.L.* The department of financial and entrepreneurial law State University-ESPC 15 years..... 83

### Administrative law

*Stepanyan G.A.* New accreditation branches and foreign legal entities..... 91

### Page of the graduate

*Chueva A.V.* Structurization criminal law..... 96

#### Editorial council

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

**Pilipenko O.V.** Doc. Sc. Tech., Prof., vice-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

**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

from 03.11.2011

#### Index on the catalogue of the Pressa Rossii 12002

from 03.11.2011

Index on the catalogue of the Pressa Rossii 12002

© State University - ESPC, 2015

**ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

УДК 340.1

А.С. ТЮЛЯКОВА

**ЦЕЛИ НАКАЗАНИЯ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ:  
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

*Статья посвящена проблемам в определении целей правового наказания, рассмотрению самой категории «цель наказания» и её роли в построении системы наказаний в российском праве.*

*Ключевые слова:* система наказаний, цель наказания, правовое ограничение

Важнейшей отличительной чертой наказания является его применение только за совершение правонарушения, что является своеобразной аксиомой в юриспруденции в виде постулата – нет наказания без правонарушения.

Словарь русского языка С.И. Ожегова определяет наказание через указание на кару, а ее, в свою очередь, трактует как возмездие, отплату за зло<sup>1</sup>. Как следствие, сущность наказания замыкается на воздаянии правонарушителю за содеянное.

Избегая подобной ошибки, представители науки уголовного права стали утверждать, что кара есть не «самоцель», и дополнили понятие наказания учением о его целях.

При этом следует согласиться с высказанной позицией В.Н. Кудрявцева, согласно которой понятия кары и возмездия не раскрывают сущности правового наказания. Более важным он считал выяснение роли наказания в исправлении и перевоспитании правонарушителей<sup>2</sup>.

В связи с этим предполагается более оправданным обращение к категории «правовое ограничение», а не к понятию «кара». Дополнительным аргументом в пользу раскрытия сущности наказания посредством указания на его ограничительную природу выступает методологический потенциал этой конструкции, удачно продемонстрированный в работе А.В. Малько<sup>3</sup>.

Правовое ограничение определяется автором как юридическое сдерживание противоправного деяния, посредством которого создаются условия для удовлетворения противоположной стороны в отношении, для охраны и защиты личных и государственных интересов, как установленные законом границы, в пределах которых участники общественных отношений должны действовать, а также как определенные изъятия из правомочий отдельных лиц по каким-либо основаниям<sup>4</sup>.

Отрицая понимание сущности наказания как кары, представляется необходимым обращение к вопросу о целях рассматриваемого правового средства, ради которых оно применяется. Этим самым подчеркивается невозмездный характер в сущности правового наказания.

Правильное определение в теории целей правового наказания позволяет не только глубже проникнуть в сущность данного явления, но и подойти к раскрытию вопроса о единых, общих началах построения системы наказаний в законодательстве. Именно цель выступает одним из основных параметров, объединяющих разрозненные виды наказания в единую, целостную систему.

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 83 и 229.

<sup>2</sup> Цит. по: Ной И.С. Вопросы теории наказания в советском уголовном праве. Саратов, 1962. С. 66.

<sup>3</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. Теоретико-информационный аспект. Саратов, 1994.

<sup>4</sup> Там же. С. 59.

В дореволюционной юридической литературе категория «цель наказания» имела широкое хождение, но, несмотря на это в законодательстве той эпохи не имело четкой юридической трактовки. Так, отдельные авторы полагали, что цель наказания заключается в том, чтобы при помощи физического насилия по отношению к лицу, совершившему правонарушение, предупреждать в государстве подобные деяния в будущем<sup>5</sup>, либо в возмездии, совершаемом против нарушителя самим обществом.

Категорию «цель наказания» в научный юридический оборот ввел Ч. Беккариа, полагавший, что цель наказания состоит только в воспрепятствовании виновному вновь совершать противоправные деяния, а также в удержании от совершения подобных деяний иных лиц. Некоторые авторы указывали на тот момент, что цель наказания состоит в недопущении реагирования потерпевших в самостоятельном порядке на правонарушение в виде мести, а также в обеспечении справедливости возмездия и по возможности его соразмерности совершенному преступлению<sup>6</sup>.

Еще в конце XIX века Н.Д. Сергеевский выделил следующие основные цели наказания в русском праве:

- предупреждение совершения правонарушений в будущем и обеспечение защиты общества, что становится возможным физическим устранением преступника, либо созданием для нарушителей таких условий, в которых они лишены возможности совершать подобные деяния в будущем, либо выдворением из отечества;

- устрашение правонарушителя и иных лиц для предотвращения от совершения противоправных деяний посредством тяжести и жестокости карающих мер, что достигалось широким использованием таких наказаний, как смертная казнь, телесные и болезненные истязания в особо жестоких формах;

- извлечение материальной пользы посредством имущественных взысканий в виде конфискации, денежных штрафов и иных формах, а также в виде использования принудительного труда правонарушителя;

- возмещение вреда потерпевшему, что предполагало примирение с ним со стороны виновного и уплату им определенной денежной суммы в пользу пострадавшего<sup>7</sup>.

Анализ истории становления категории «цель наказания» в отечественной юриспруденции позволяет сделать вывод о наличии следующих ее трактовок:

- исправление преступника;
- устрашение преступника;
- создание условий для преступника, в которых он лишен возможности совершения противоправных действий на будущее;
- извлечение материальной пользы;
- обеспечение защиты общества от преступника и возмещение вреда потерпевшему.

Однако значительное число дореволюционных авторов считали, что важнейшей целью наказания является все же общая и частная превенция, которые аккумулируют в себе все остальные вытекающие из них цели (А.М. Богдановский, С.П. Мокринский, П.П. Пусторослев, С.В. Познышев, Н.Д. Сергеевский, В.Д. Спасович и др.).

Исходя из этимологического анализа цель наказания в праве представляет собой некий желаемый результат, установленный в законодательстве по отношению к процессу реализации того или иного средства карательного воздействия.

По поводу сущности наказания Н.А. Беляев отмечал следующее. Наказание играет роль возмездия лишь тогда, когда преступник испытывает страдания и лишения за совершенное правонарушение с целью удовлетворения чувства справедливости общества, интересы которого нарушены преступлением. При этом как общество, так и сам преступник долж-

---

<sup>5</sup> Нейман И. Начальные основания уголовного права. СПб., 1814. С. 19.

<sup>6</sup> Сергеевский Н. Д. Наказание в русском праве XVII века. СПб., 1887. С. 11-13.

<sup>7</sup> Там же.

ны полагать наказание справедливым, чтобы он почувствовал и испытал действительные страдания и лишения в качестве кары за причиненное зло<sup>8</sup>.

Между тем вопрос о каре, возмездии как цели уголовного наказания не перестает тревожить и ученых, и законодателей. Некоторые авторы предлагали и предлагают трактовать кару в качестве важнейшей цели наказания в праве<sup>9</sup>.

Российское уголовное законодательство, соединив достижения различных теорий наказания, закрепляет следующие цели для данного инструмента:

- восстановление социальной справедливости;
- исправление осужденного;
- предупреждение совершения преступлений в будущем (ч. 2 ст. 43 Уголовного кодекса Российской Федерации).

При этом следует помнить о методологической установке на то, что любая система на определенном уровне своей организации может иметь и достигать только одну специфическую цель. В случае же наличия нескольких различных целей, в определенный момент времени они окажутся в состоянии противостояния и противоречия друг с другом. Данное правило относится и к целям системы правового наказания. Для недопущения противопоставления целей в системе необходимо четкое их распределение по уровням в виде «древа».

В качестве первой цели наказания общесоциального уровня отечественный уголовный закон упоминает восстановление социальной справедливости, что, по мнению ряда исследователей, достигается посредством следующих мер:

- возмещения причиненного вреда потерпевшему, обществу или государству, а также заглаживания его иным способом;
- соразмерностью применяемого к виновному лицу наказания

На других уровнях в качестве целей правового наказания также называются: частная и общая превенция; исправление правонарушителя. Считается, что исправление лица, совершившего преступление, достигается путем применения к нему комплекса мер принудительного характера, которые содействуют осознанию правонарушителем неправомерности и социальной вредности совершенного им преступного деяния, нецелесообразности подобного поведения в будущем. В ходе чего лицо, подвергнутое наказанию, утрачивает опасность для общества и возвращается к правомерным вариантам своего поведения. Все это свидетельствует о личностном уровне данной цели.

Представляется верным утверждение в науке о том, что общая превенция как цель наказания заключается в стремлении сформировать в сознании большинства людей четкой установки о необходимости должного правомерного поведения и недопустимости совершения противоправных деяний. Суть ее: во-первых, сформировать в сознании граждан и иных лиц модель необходимого правопослушного поведения и, во-вторых, примером наказания удерживать неустойчивую в социально-психологическом плане категорию лиц от совершения преступлений в будущем.

Цель частной превенции достигается наложением ограничений и применением мер принудительного воздействия к виновному лицу за совершение им преступного деяния, что создает условия для несовершения подобных деяний правонарушителем в будущем. Уголовный закон предусматривает пределы такого ограничения, что выражается в требовании непричинения физических и нравственных страданий, а также недопущения унижения человеческого достоинства.

Следовательно, все цели правового наказания находятся во взаимной связи и подчинении, образуют тем самым «древо», в котором каждая отдельная цель располагается на определенном уровне и согласуется с другими вышестоящими целями.

<sup>8</sup> Беляев Н.А. Цели исправления и средства их достижения в исправительно-трудовых учреждениях. Л., 1963. С. 27.

<sup>9</sup> Беляев Н.А. Избранные труды / Н.А. Беляев. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 304, 318. Карпец И.И. Индивидуализация наказания в советском уголовном праве. М., 1961. С. 38-39.

Однако в определении целей правового наказания имеется целый ряд проблем, как в науке, так и на практике. В юриспруденции по-прежнему не удается выработать такую модель наказания, в ходе реализации которой удалось бы совместить все обозначенные цели, которые порой вступают в противоречие друг с другом. Например, смертная казнь как правовое наказание обеспечивает со стопроцентной эффективностью достижение цели частной превенции, частично способствует общей превенции, но не в состоянии достичь цели исправления преступника. Да и цель восстановления социальной справедливости в ходе реализации смертной казни вряд ли достижима, ибо вред, причиненный противоправным деянием, так и остается не возмещенным. Данная проблема служит поводом для отказа отдельными исследователями от категории «цель наказания» в пользу иной теоретической конструкции – «социальные функции наказания»<sup>10</sup>, что вряд ли оправданно и по существу не решает накопившихся проблем. Социальное предназначение правового наказания не приносит эффективных результатов сокращения числа совершаемых правонарушений в обществе, а цели наказания не обеспечены достаточным набором его видов<sup>11</sup>.

Другие же авторы полагают, что решение проблемы совмещения целей наказания возможно посредством выдвижения на первый план одной из них. Например, предлагается позиция, согласно которой, сущность наказания проявляет себя именно в цели восстановления социальной справедливости<sup>12</sup>. Такой подход представляется теоретически и практически не вполне оправданным. Повторение законодательных положений наукой без соответствующего критического их анализа, как правило, приводит к негативным результатам, к переносу допущенных в ходе правотворчества ошибок в систему теоретического знания.

Согласно части 2 ст. 43 Уголовного кодекса Российской Федерации уголовное наказание применяется к преступнику в целях восстановления социальной справедливости. Исполнение наказания в соответствии с частью 1 ст. 1 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в качестве своих целей предполагает исправление осужденного и предупреждение совершения им и иными лицами преступлений в будущем. В данном законодательном акте уже не воспроизводится цель восстановления социальной справедливости.

В литературе справедливо отмечается, что посредством наказания порой невозможно достичь поставленной законодателем цели. Если такое наказание, как штраф хоть в какой-то мере может претендовать на восстановительный характер, то смертная казнь, лишение свободы, арест и другие неспособны вовсе содействовать восстановлению нарушенных прав и социальной справедливости. Представляется более оправданным с теоретической и практической точки зрения разграничивать меры наказания и меры восстановления права. Для достижения восстановления права используются такие специализированные меры, как возмещение причиненного ущерба, возвращение похищенного имущества, компенсация морального вреда и т.д. Кроме того, наказание никоим образом не может содействовать удовлетворению интересов потерпевших, ибо направлено, обращено непосредственно на нарушителя правовых предписаний. Цель восстановления справедливости, права наказанию не свойственна и искусственно, в угоду «популизма» установлена законодателем.

Анализируя такую цель наказания как восстановление социальной справедливости, необходимо указать на противоречивость позиции ученых по данному вопросу. К примеру, ряд теоретиков отстаивают позицию о том, что цель восстановления социальной справедливости реализуется в полном и адекватном восстановлении нарушенных противоправным деянием прав и интересов личности, государства и общества. Следовательно, по их справедли-

---

<sup>10</sup> Уголовное право на современном этапе: Проблемы преступления и наказания / Под ред. Н.А. Беляева, В.К. Глистина, В.В. Орехова. СПб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 1992. С. 476.

<sup>11</sup> Цепляева Г.А. О целях, функциях и системе наказания // Уголовное право. 2007. №3. С. 26

<sup>12</sup> Миньковский Г.М., Магомедов А.А. и др. Уголовное право России. Общая и Особенная часть: учебник. М., 1998. С. 88.

вому мнению, нельзя вести речь о восстановлении социальной справедливости в случае применения такого наказания, как пожизненное лишение свободы<sup>13</sup>.

В науке приводятся и иные доводы против выделения у правового наказания цели восстановления социальной справедливости. С.В. Полубинская обосновывает свою точку зрения тем, что невозможно в большинстве случаев либо весьма затруднительно определить степень достижения указанной цели на практике. Поэтому законодательное закрепление подобной целевой установки практически нецелесообразно и неоправданно<sup>14</sup>.

Еще одним трудно оспоримым доводом против идеи восстановления социальной справедливости посредством правового наказания выступает то обстоятельство, что во многих случаях последствия правонарушения имеют необратимый характер, и посредством карательных и иных мер не представляется возможным восстановить нарушенное право, загладить вину и возместить причиненный ущерб. К примеру, невозможно вернуть жизнь и здоровье потерпевшему.

Вопрос о постановке перед правовым наказанием цели исправления правонарушителя также имеет весьма дискуссионный характер. Отчасти это обусловлено дефектной практикой реализации системы уголовного наказания, в ходе которой либо не применяются отдельные наказания, либо их используют условно (ограничение свободы, исправительные работы). Но суть дела заключается не только в этом. Как уже ранее отмечалось, цель исправления правонарушителя зачастую находится в противостоянии с целью общей и частной превенции, что особенно ярко проявляется в случае с таким наказанием, как смертная казнь, лишение свободы, режим отбывания которого совсем не способствует достижению первой цели.

По этому поводу П.П. Осипов весьма точно указывал, что кара не воспитывает, а, напротив, подавляет и устрашает и лишь в редких случаях вырабатывает конформистскую установку поведения<sup>15</sup>. Как следствие, имеем ситуацию, при которой наказания, не содержащие мер принуждения к труду по отношению к преступнику, не в состоянии достичь целей исправления и перевоспитания.

Особый интерес вызывает точка зрения Г.А. Цепляевой о том, что система наказаний может быть подразделена по целям на три части (подсистемы):

- подсистема наказаний восстановительной направленности (например, штраф, лишение или ограничение какого-либо права или блага;
- подсистема наказаний, имеющих исправительное действие, преимущественно посредством привлечения к труду (например, исправительные или обязательные работы, ограничение по военной службе);
- подсистема наказаний, реализующих превентивные цели, что предполагает создание такого режима отбывания наказания, при котором объективные возможности совершения противоправных деяний правонарушителем в будущем максимально ограничиваются (к примеру, изоляция от общества, запрет на занятие какой-либо должности, смертная казнь и др.<sup>16</sup>). Также, по мнению автора, цели правового наказания имеют равный статус. Различные виды наказания выполняют собственные специфические функции, благодаря чему ими по отдельности и достигаются вышеупомянутые цели.

Не соглашаясь с наделением правового наказания несвойственной для него функции восстановления права, следует признать верным общую концепцию в отношении целевого принципа построения системы наказаний. Действительно, цели и функции правового наказания выступают необходимым связующим материалом между отдельными видами мер карательного воздействия, что и является одной из основ их объединения в единую цельную систему, в которой каждый вид наказания выполняет свою функциональную нагрузку, а взаимодействуя с другими, позволяет достичь требуемый результат.

<sup>13</sup> Андреева В.Н., Дементьев С.И., Трахов А.И. и др. Смертная казнь и пожизненное лишение свободы. Краснодар, 2001. С. 105-106.

<sup>14</sup> Полубинская С.В. Цели уголовного наказания. М.: Юрид. лит., 1990. С. 23-24.

<sup>15</sup> Осипов П.П. Теоретические основы построения и применения уголовно-правовых санкций. Л., 1976. С. 69.

<sup>16</sup> Цепляева Г.А. Указ. соч. С. 27.

Таким образом, цели правового наказания играют основополагающую роль в построении его системы. Целевой характеристики необходимо подвергать не отдельный вид или меру наказания, а всю их систему, устанавливаемую в праве. Взятые в отдельности правовые наказания само по себе не в состоянии выполнить сразу все цели, которые называются в законодательстве и юридической литературе. Правовые наказания эффективны лишь при системном их построении, не взирая на отраслевые различия, они требуют своего объединения в целостную систему. Должный уровень многообразия и полифункциональности правового наказания в состоянии повысить действенность реализуемой государством карательно-правовой политики.

С учетом целевой характеристики систему наказаний в российском праве можно представить как единую совокупность относительно самостоятельных подсистем наказаний, как исправительного, так и предупредительного характера, которые посредством своего взаимодействия обеспечивают полноту и качество правового воздействия на лиц, совершивших правонарушения, а также на всех иных лиц с целью удержания их от подобных деяний в будущем. Лишь с учетом указанных положений можно ставить перед всей системой наказания столь разные цели и требовать от нее соблюдения принципа справедливости права, гуманизма и др.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984.
2. Ной И.С. Вопросы теории наказания в советском уголовном праве. Саратов, 1962.
3. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. Теоретико-информационный аспект. Саратов, 1994.
4. Нейман И. Начальные основания уголовного права. СПб., 1814.
5. Сергеевский Н. Д. Наказание в русском праве XVII века. СПб., 1887.
6. Беляев Н.А. Цели исправления и средства их достижения в исправительно-трудовых учреждениях. Л., 1963.
7. Беляев Н.А. Избранные труды / Н.А. Беляев. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
8. Карпец И.И. Индивидуализация наказания в советском уголовном праве. М., 1961.
9. Уголовное право на современном этапе: Проблемы преступления и наказания / Под ред. Н.А. Беляева, В.К. Глистина, В.В. Орехова. СПб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 1992.
10. Цепляева Г.А. О целях, функциях и системе наказания // Уголовное право. 2007. №3
11. Миньковский Г.М., Магомедов А.А. и др. Уголовное право России. Общая и Особенная часть: учебник. М., 1998.
12. Андреева В.Н., Дементьев С.И., Трахов А.И. и др. Смертная казнь и пожизненное лишение свободы. Краснодар, 2001.
13. Полубинская С.В. Цели уголовного наказания. М.: Юрид. лит., 1990.
14. Осипов П.П. Теоретические основы построения и применения уголовно-правовых санкций. Л., 1976.

**Тюлякова Анна Сергеевна**

ФГБОУ ВПО «Государственный университет УНПК»

Доцент кафедры «Теория и история государства и права»

302020, г. Орёл, Наугорское шоссе, 40.

Тел: 89102053480

E-mail: anja-rodionowa@yandex.ru

---

A.S. TULAKOVA

### **PURPOSES OF PUNISHMENT IN RUSSIAN LAW: THEORETICAL-LEGAL ASPECT**

*The article is devoted to problems in defining the goals of legal punishment, consideration of the category «the purpose of punishment» and its role in the construction of a system of punishments in Russian law.*

**Keywords:** *punishment system, the purpose of punishment, the legal limit.*

**BIBLIOGRAPHY**

1. Ozhegov S.I Slovar' russkogo yazyka. M., 1984.
2. Noy I.S. Voprosy teorii nakazaniya v sovetskom ugovnom prave. Saratov, 1962.
3. Mal'ko A.V. Stimuly i ogranicheniya v prave. Teoretiko-informatsionny aspekt. Saratov, 1994.
4. Neyman I. Nachal'nye osnovaniya ugovnogo prava. SPb., 1814.
5. Sergeevskiy N. D. Nakazanie v russkom prave KhVII veka. SPb., 1887.
6. Belyaev N.A. Tseli ispravleniya i sredstva ikh dostizheniya v ispravitel'no-trudovykh uchrezhdeniyakh. L., 1963.
7. Belyaev N.A. Izbrannye trudy / N.A. Belyaev. SPb. Yuridicheskiy tsentr Press, 2003.
8. Karpets I.I. Individualizatsiya nakazaniya v sovetskom ugovnom prave. M., 1961.
9. Ugolovnoe pravo na sovremennom etape: Problemy prestupleniya i nakazaniya / Pod red. N.A. Belyae-va, V.K. Glistina, V.V. Orekhova. SPb.: Izd-vo S.-Peterburgskogo un-ta, 1992.
10. Tseplyaeva G.A. O tselyakh, funktsiyakh i sisteme nakazaniya // Ugolovnoe pravo. 2007. №3
11. Min'kovskiy G.M., Magomedov A.A. i dr. Ugolovnoe pravo Rossii. Obshchaya i Osobennaya chast': ucheb-nik. M., 1998.
12. Andreeva V.N., Dement'ev S.I., Trakhov A.I. i dr. Smertnaya kazn' i pozhiznennoe lishenie svobody. Kras-nodar, 2001.
13. Polubinskaya S.V. Tseli ugovnogo nakazaniya. M.: Yurid. lit., 1990.
14. Osipov P.P. Teoreticheskie osnovy postroeniya i primeneniya ugovno-pravovykh sanktsiy. L., 1976.

**Tulakova Anna Sergeevna**

State University - ESPC

Associate Professor of the Department «Theory and history of state and law»

302020, Orel, Naugorskoe highway 40.

Tel: 89102053480

E-mail: anja-rodionowa@yandex.ru

## **КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

УДК 347.9

А.Н. БУМАГИН

### **ОГРАНИЧЕНИЕ ПУБЛИЧНОСТИ СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА В ЦЕЛЯХ ЗАЩИТЫ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ ТЯЖУЩИХСЯ СТОРОН, В ИНТЕРЕСАХ СПРАВЕДЛИВОСТИ И ПРАВОСУДИЯ**

*В статье исследуется ряд оснований, по которым допускаются исключения из общего правила о публичности разбирательства дел в судах: защита частной жизни; интересы справедливости и правосудия. На основе анализа теоретических источников, законодательства и практики судов (включая Европейский суд по правам человека), автор приходит к выводам о целесообразности использования этих оснований в современной России. Частично эти основания используются в российской правоприменительной практике. Однако четкого закрепления на законодательном уровне они не получили.*

**Ключевые слова:** публичность правосудия, частная жизнь, справедливость, открытое разбирательство дел в судах.

В соответствии со ст. 23 Конституции РФ каждый имеет на неприкосновенность частной жизни. Непосредственно в Конституции РФ это субъективное право подкрепляется гарантиями личной и семейной тайны, тайны корреспонденции (переписка, телефонные разговоры, почтовые и телеграфные сообщения), что указано в ст. 23. Кроме того, в тексте основного закона страны имеется специальная статья 24, которая регулирует режим оборота (сбор, хранение, использование и распространение) информации о частной жизни лиц: он предполагает весьма категоричную конституционную норму о том, что без согласия соответствующего субъекта оборот данной информации юридически невозможен.

Несмотря на это, теория, законодательство и правоприменительная практика исходят из возможности ограничений права на неприкосновенность частной жизни по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. В отличие, скажем, от запрета пыток (это – абсолютный запрет, который не допускает каких-либо исключений по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), нормы статей 23–24 Конституции РФ не следует толковать буквально. По существу – это лишь общие правила, из которых допускаются определенные исключения. Однако важно, чтобы эти исключения полностью соответствовали требованиям Конституции РФ как по форме (только федеральный закон), так и по содержанию (направленность на цели, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Подчеркнем, что обстоятельства, указанные в ст. 23 и 24 Конституции РФ, не могут служить препятствием для установления истины по делу, разбираемому в суде. Никакой режим «неприкосновенности частной жизни», «личной и семейной тайны», «тайны корреспонденции», «запрета оборота информации о частной жизни» и т.п. – не может служить основанием для ограничений доказательственной базы в судах. Суду предоставляются все без исключения доказательства, которые имеют отношение к рассматриваемому делу. Никакие ссылки на подобные конституционные права в судебном процессе не имеют и не могут иметь юридического значения. Это объясняется конституционным предназначением судебной власти, которая обладает безусловным правом на всю полноту информации, имеющей доказательственную силу по конкретному делу. Если суд хотя бы в какой-то мере ограничен в доступе к доказательственной информации – он по объективным причинам не может вынести справедливое, законное и обоснованное решение. Только суд вправе оценить, имеет ли доказательство отношение к рассматриваемому делу или нет, в какой степени оно влияет на фактические и юридические обстоятельства конкретного спора и т.д. Суд, прежде всего, ис-

следует юридические факты. Какое-либо ограничение доступа суда к исследованию юридических фактов является неконституционным. Сказанное позволяет высказать суждение, что нормы статей 23 и 24 Конституции РФ обращены в основном к несудебным органам власти и субъектам гражданского общества. Права и обязанности судов корреспондируют положениям статей 23 и 24 Конституции РФ лишь в той мере, в какой это, во-первых, специально оговорено в данных статьях<sup>1</sup>, во-вторых, влияет на режимы открытого и закрытого судебных разбирательств.

Проиллюстрируем данный теоретический тезис рядом примеров. Предположим, участник судебного процесса ходатайствует перед судом о том, чтобы им не исследовалось какое-то доказательство, которое одновременно представляет собой информацию о частной жизни ходатайствующего лица. Основанием подобного ходатайства может служить ссылка на нормы ст. 24 Конституции РФ, согласно которой «сбор» информации о частной жизни лица (получение судом доказательств по делу – это, безусловно, «сбор информации») не может осуществляться без согласия правообладателя (на что, в буквальном смысле, имеется прямое указание в ст. 24 Конституции РФ). Означает ли это, что суд при подобных обстоятельствах полностью лишен свободы усмотрения в удовлетворении ходатайства или в отказе от его удовлетворения?

Представляется, что ответ на поставленный вопрос должен быть отрицательным. Суд может удовлетворить подобное ходатайство не потому, что тем самым защищается частная жизнь тяжущихся сторон (в целях установления судом истины по делу это совершенно не важно). Ходатайство может быть удовлетворено по иным основаниям (например, если данная информация не имеет отношения к рассматриваемому делу). Другими словами, норма ч. 1 ст. 24 Конституции РФ не распространяет свое действие на судебные процессы в том смысле, что отсутствие согласия гражданина на сбор (также – хранение, использование) информации о его частной жизни не может служить препятствием для сбора, хранения и использования судебных доказательств. Скорее напротив, сбор, хранение и использование информации (в качестве относимых и допустимых доказательств) о частной жизни граждан в судебных процессах – нормальное, естественное явление в судопроизводстве.

Ссылка на неприкосновенность частной жизни не является обоснованной применительно к этим формам судебной деятельности. В связи с изложенным вызывает определенные сомнения точка зрения С.Э. Несмеяновой, по мнению которой конституционное право не неприкосновенность частной жизни «не допускает вмешательства со стороны кого бы то ни было (граждан, их объединений, органов публичной власти) в эту сферу<sup>2</sup>. Суды относятся к категории «органов публичной власти», однако они вправе «вмешиваться» в частную жизнь вследствие норм процессуального законодательства, конституционность которого не опровергается теорией, законодательством и судебной практикой.

Однако совершенно иная картина складывается при анализе режима «распространения» информации о частной жизни тяжущихся сторон (в ч. 1 ст. 24 Конституции РФ кроме «сбора, хранения и использования» упоминается также «распространение» информации о частной жизни лиц). Суду может быть потребоваться определенная информация о частной жизни лиц для объективной и беспристрастной оценки всех имеющихся доказательств по конкретному делу, однако конституционные цели отправления правосудия не предполагают безусловной обязанности суда *распространять* подобную информацию. Суд – это не средство массовой информации и не служба информационной поддержки граждан. Норма ч. 1 ст. 24 Конституции РФ распространяется на судебные инстанции в том смысле, что суд обязан учитывать доводы ходатайствующей стороны о проведении закрытого разбирательства, если это мотивировано конституционным правом гражданина на ограничение режима распространения информации о его частной жизни. Но само по себе ходатайство о закрытом разби-

<sup>1</sup> Имеется в виду норма ч. 2 ст. 23 Конституции РФ, согласно которой на основании судебного решения допускается ограничение права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений.

<sup>2</sup> Конституционное право России / Под ред. А.Н. Кокотова, М.С. Саликова. М.: Норма, 2014. С. 130.

рательстве, даже если оно мотивировано ссылкой на ч. 1 ст. 24 Конституции РФ, не обязывает суд всегда и во всех случаях удовлетворять соответствующие просьбы. Разрешение подобных вопросов относится к дискреционным полномочиям судебных инстанций на основе поиска баланса между конкурирующими конституционно-правовыми ценностями (в данном случае – между правом на неприкосновенность частной жизни, с одной стороны, и правом на публичность разбирательства, – с другой).

Этому соответствует практика Европейского механизма защиты прав человека и его основных свобод. Так, в деле «Порубова против Российской Федерации» Европейский суд по правам человека не усмотрел нарушения права на публичное разбирательство, выразившееся в закрытом судебном заседании по делу об уголовной ответственности за клевету на должностных лиц в средствах массовой информации. Предмет уголовного дела был связан с необоснованным вмешательством в частную жизнь граждан. Поэтому придание судебному заседанию публичного характера фактически означало бы дополнительное привлечение внимания общественности к обстоятельствам, которые огласке не подлежат. Запрет доступа прессы и публики в данном случае был необходим для защиты частной жизни потерпевших<sup>3</sup>. Конституционный Суд РФ дал развернутую трактовку конституционного смысла института частной жизни в Постановлении от 14 мая 2003 г. по делу о проверке конституционности законодательства о судебных приставах<sup>4</sup>, в Определении от 9 июня 2005 г. об отказе в принятии к рассмотрению жалоб ряда граждан на нарушение их прав уголовно-исполнительным законодательством<sup>5</sup> и ряде других документов, смысл которых близок к приведенной правовой позиции Европейского суда по правам человека.

Данная теоретико-методологическая конструкция, исходя из материалов проведенного исследования, не вызывает особых возражений в правоприменительной практике. Суды, по существу, этими принципами и руководствуются. Сложности наблюдаются в другом: какую именно информацию следует относить к данным о частной жизни лиц; в какой степени суды обязаны ограничивать доступ публики и СМИ к подобной информации. Нет единства и в воззрениях представителей юридической науки в отношении такой правовой категории, как «частная жизнь».

Наиболее широкую трактовку понятию «частная жизнь» дал С.А. Авакьян, по мнению которого в данную сферу входит «все, что связано с личными интересами и делами человека»<sup>6</sup>. С.А. Авакьян связывает «жизнь» с «интересами» и «делами»<sup>7</sup>, полагая, что интересы и дела могут иметь личный характер, следовательно – пользоваться конституционным правом на неприкосновенность. С этим подходом в целом солидарна Г.Д. Садовникова, по мнению которой частная (личная) жизнь охватывает «все стороны жизни» человека: семейную, бытовую, сферу общения, отношение к религии, внеслужебные отношения, увлечения, отдых и т.д. Причем сам человек решает, предавать гласности эти сведения или нет<sup>8</sup>. Точки зрения данных ученых объединяет также отождествление (в контексте нормативного содержания ст. 23 Конституции РФ) понятий «личной» и «частной» жизни.

<sup>3</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 8 октября 2009 г. Дело «Порубова против Российской Федерации» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2010. № 4.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2003 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 14 Федерального закона «О судебных приставах» в связи с запросом Лангепасского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа» // СЗ РФ. 2003. № 21. Ст. 2058.

<sup>5</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 9 июня 2005 г. № 248-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Захаркина Валерия Алексеевича и Захаркиной Ирины Николаевны на нарушение их конституционных прав пунктом «б» части третьей статьи 125 и частью третьей статьи 127 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» // СПС Гарант.

<sup>6</sup> Конституционное право. Энциклопедический словарь. М.: Норма, 2001. С. 645.

<sup>7</sup> По всей видимости, С.А. Авакьян не подразумевал исчерпывающий характер «интересов» и «дел» применительно к «жизни», это – лишь примеры «жизни» в контексте цитируемого высказывания. В приведенной точке зрения, на наш взгляд, важна именно широкая трактовка «частной жизни» и ее отождествление с «личной жизнью» по смыслу ст. 23 Конституции РФ, что исключает «частное», не являющееся «личным» (например, коммерческие интересы).

<sup>8</sup> Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Юрайт, 2009. С. 47.

М.В. Баглай склонен трактовать частную жизнь еще шире, утверждая, что в сферу «частного» входят те «стороны» жизни, которые человек «в силу своей свободы не желает делать достоянием других»<sup>9</sup>. Иными словами, человек сам определяет, что составляет его частную жизнь, причем его воля является решающей при разграничении понятий «частной» и «не частной» жизни. Представляется, что если этим критерием руководствовались бы суды при разрешении вопроса о допустимости открытого или закрытого разбирательства (по существу, – определяемого волей ходатайствующего лица, а не правом суда разрешать ходатайство вследствие оценки представленных доводов), утрачивался бы сам смысл ходатайства, обращенного к суду. Возможно, что в социально-философском смысле человек как свободный индивид и вправе своей волей определять границы собственной частной жизни. Однако «частная жизнь», в числе прочего, представляет собой важный конституционный критерий допустимости открытого или закрытого судебного разбирательства, который признан непосредственно Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, поддерживается практикой Европейского суда по правам человека, российским конституционным правосудием. При подобных обстоятельствах, на наш взгляд, требуется более узкая смысловая интерпретация исследуемого термина.

Другая группа ученых настаивает на ограничительном толковании категории «частная жизнь». Так, по мнению Г.А. Митцуковой, неприкосновенность частной жизни заключается «в возможности каждого человека беспрекословно располагать собой, своими поступками, достоинством, совестью, дружескими и семейными отношениями, интимной жизнью»<sup>10</sup>. М.Ю. Авдеев связывает частную жизнь с индивидуальными интересами гражданина, которые, с одной стороны, определяются «по его усмотрению», с другой – «непосредственно не представляют общественной значимости»<sup>11</sup>. А.В. Преснякова включает в охраняемые объекты в аспекте частной жизни «семейную, интимную и духовно-идеологическую сферы, область здравоохранения»<sup>12</sup>. С.Н. Мамедов в содержание категории «частная жизнь» вводит не только возможность свободного определения «формы своего поведения», но также определенную независимость личности от государства и общества, свободное распоряжение информацией о себе и своих поступках, личную и семейную тайны, «персональное пространство» в жилище, некое «личное информационное поле» и «тайну коммуникационных сообщений»<sup>13</sup>. Наиболее емко ограничительный подход к толкованию термина «частная жизнь», на наш взгляд, представлен в работах Г.Б. Романовского. В содержание этого понятия автор вкладывает, во-первых, круг неформального общения, во-вторых, так называемые «вынужденные связи» (т.е. отношения, в которые гражданин вынужден вступать, например, с врачами, нотариусами, адвокатами), в-третьих, собственно внутренний мир человека (личные переживания, убеждения, быт, досуг, хобби, привычки, домашний уклад, симпатии), в-четвертых, семейные связи, в-пятых, религиозные убеждения<sup>14</sup>.

Примечательно, что действующее законодательство России предпочитает скорее второй, чем первый из вышеприведенных подходов. В отечественной правовой системе нет общего закона, регулирующего частную жизнь и ее неприкосновенность. Лишь отдельные аспекты частной жизни находят выражение в законодательстве, что нередко сопровождается соответствующими гарантиями невмешательства государства, общества и других лиц в эту сферу взаимоотношений граждан. Важно подчеркнуть, что российское законодательство

<sup>9</sup> Баглай М.В. Конституционное право РФ. М., 1999. С. 181.

<sup>10</sup> Митцукова Г.А. Право на неприкосновенность частной жизни как конституционное право человека и гражданина. Дисс... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 11.

<sup>11</sup> Авдеев М.Ю. Конституционное право граждан Российской Федерации на неприкосновенность частной жизни и механизм его реализации в России. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 10.

<sup>12</sup> Преснякова А.В. Конституционное право на неприкосновенность частной жизни в условиях информатизации общества. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 10.

<sup>13</sup> Мамедов С.Н. Механизм реализации права каждого на неприкосновенность частной жизни в Российской Федерации. Автореф... дисс. канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9.

<sup>14</sup> Романовский Г.Б. Право на неприкосновенность частной жизни. М., 2001. С. 63-65.

стремится к институционализации неприкосновенности частной жизни посредством конструкции «охраняемой законом тайны».

Кроме государственной тайны (имеющей публичный характер), позиционируется ряд тайн частного характера, причем подобные сведения, как правило, подробным образом описываются в имеющемся механизме правового регулирования общественных отношений. В связи с этим можно выделить такие виды охраняемых законом тайн, как: адвокатская (ст. 8 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации») <sup>15</sup>, аудиторская (ст. 9 Федерального закона «Об аудиторской деятельности») <sup>16</sup>, банковская (ст. 857 Гражданского кодекса РФ) <sup>17</sup>, врачебная (ст. 13 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации») <sup>18</sup>, коммерческая (Федеральный закон «О коммерческой тайне») <sup>19</sup>, налоговая (ст. 102 Налогового кодекса РФ) <sup>20</sup>, профессиональная (например, ст. 3 Федерального закона «О ломбардах») <sup>21</sup>, служебная (например, ст. 26 Федерального закона «О защите конкуренции») <sup>22</sup>, усыновления (ст. 139 Семейного кодекса РФ) <sup>23</sup> и др.

Вместе с тем, законодатель нередко определяет границы режима охраняемой законом тайны перечислением соответствующих субъектов правоотношений. Например, режим налоговой тайны распространяется на сведения, полученные налоговыми органами, банковской тайны – банками и т.д. В качестве специального субъекта, пусть и сравнительно редко, упоминаются суды и судьи. Так, именно на судебные инстанции (наряду с иными осведомленными лицами) ст. 139 Семейного кодекса РФ возлагает обязанность сохранения тайны усыновления. В данном случае суд не просто обязан вынести решение о закрытом судебном разбирательстве, но и должен сохранять известную ему тайну о частной жизни граждан впоследствии. Подчеркнем, что наличие неприкосновенности частной жизни в приведенном примере обусловлено четко установленным законодательным критерием, а не свободой усмотрения лица считать, что составляет его частную жизнь, а что – нет (ч. 1 ст. 24 Конституции РФ). Суды конституционно обязаны к закрытому судебному разбирательству в силу конкретной нормы закона.

Однако исчерпывающим образом описать в законодательстве, какие именно сведения относятся к личной и семейной тайне, а какие – нет, является весьма сложной задачей и с точки зрения методологии правового регулирования общественных отношений, и в аспекте чрезвычайного многообразия жизненных обстоятельств, подлежащих учету в последующей правоприменительной практике. В связи с этим, на наш взгляд, в процессуальном законодательстве должна наличествовать норма общего характера, которая давала бы судам основания к принятию решения о проведении закрытого судебного разбирательства по такому основанию, как «защита частных интересов тяжущихся сторон». Данное право судов не должно использоваться слишком широко, поскольку это привело бы к чрезмерным ограничениям

<sup>15</sup> Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102. 2013. № 27. Ст. 3477.

<sup>16</sup> Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ (ред. от 01.12.2014) «Об аудиторской деятельности» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 15. 2014. № 49. Ст. 6912.

<sup>17</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 22.10.2014) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301. 2014. № 43. Ст. 5799.

<sup>18</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724. 2015. № 1. Ст. 85.

<sup>19</sup> Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О коммерческой тайне» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3283. 2014. № 11. Ст. 1100.

<sup>20</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 29.12.2014) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824. 2015. № 1. Ст. 15.

<sup>21</sup> Федеральный закон от 19.07.2007 № 196-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «О ломбардах» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3992. 2013. № 51. Ст. 6695.

<sup>22</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3434. 2014. № 23. Ст. 2928.

<sup>23</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 04.11.2014) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16. 2014. № 45. Ст. 6143.

публичности и гласности правосудия. Но такое право требует институционализации и нуждается в унификации вне зависимости от целей уголовного, гражданского, арбитражного или иных видов судопроизводства. С точки зрения целей ст. 23 Конституции РФ не важно, какой именно процесс (уголовный, гражданский или арбитражный) приводит к необоснованному ущемлению конституционного права граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. Решению поставленной проблемы мог бы способствовать и специальный федеральный закон, регулирующий режим *личной тайны*.

Гласность судопроизводства требует определенных правоограничений и с точки зрения интересов справедливости и правосудия. В отечественной юриспруденции к данной проблеме поддерживается в целом если не отрицательное, то весьма нейтральное отношение: в законодательстве это основание не упоминается, в юридической литературе – мало исследуется. Однако фактически это основание применяется, особенно если речь идет о судопроизводстве в вышестоящих по отношению к первой инстанциях. Во всяком случае, ограничение режима открытости судопроизводства в кассационных и надзорных инстанциях очевидно и в процессуально-регулятивном аспекте, и в практическом плане. Об этом неоспоримо свидетельствует практика российских судов. Однако в наиболее полной мере исследуемое основание для ограничения публичности разбирательства нашло выражение в правоприменительной деятельности Европейского суда по правам человека, поскольку допустимость такого ограничения гласности судопроизводства непосредственно признана ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Так, в деле «Басо Гонсалес против Испании» Европейский суд признал правомерным ограничение права на публичное разбирательство в суде апелляционной инстанции, мотивируя это тем, что при отсутствии новых доказательств суд вправе решать вопрос о проведении публичного апелляционного разбирательства в зависимости от того, считает ли он это необходимым для лучшего понимания дела. В задачи апелляционного суда в данном случае не входило проведение новой оценки доказательств, которые заслушивались судом первой инстанции. Его роль свелась лишь к иному толкованию по сравнению с судом первой инстанции вопроса о том, были ли определенные преступления декриминализованы законом или нет<sup>24</sup>. В деле «Исмоилов и другие против России» Европейский суд, напротив, признал нарушением права на публичное разбирательство в апелляционной инстанции, когда наказание было усилено в отсутствие заявителя или его адвоката<sup>25</sup>. В деле «Игваль Коль против Испании» было квалифицировано в качестве противоправного отсутствие публичного разбирательства в суде апелляционной инстанции, который рассматривал жалобу с точки зрения как фактических, так и правовых аспектов дела<sup>26</sup>.

В деле «Загородников против Российской Федерации»<sup>27</sup> Судом было рассмотрено дело об ограничении доступа в зал арбитражного суда представителей общественности, а также кредиторов, которые или не представили свои письменные замечания, или не получили своевременно извещение о судебном заседании. Российские власти мотивировали данное решение тем обстоятельством, что судебное разбирательство касалось не менее 188 900 человек, допустить в судебное заседание которых было невозможно по техническим причинам. Европейский Суд не принял довод властей Российской Федерации о том, что судебные заседания по делу заявителя в Арбитражном суд г. Москвы были публичными. Заявитель не выразил прямого отказа от своего права на проведение открытого судебного заседания, разрешение доступа в судебное заседание общественности не угрожало общественному порядку и

<sup>24</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 16 декабря 2008 г. Дело «Басо Гонсалес против Испании» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2009. № 4.

<sup>25</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 5 декабря 2006 г. Дело «Исмоилов и другие против России» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2007. № 6.

<sup>26</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 10 марта 2009 г. Дело «Игваль Коль против Испании» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2009. № 8.

<sup>27</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 7 июня 2007 г. Дело «Загородников (Zagorodnikov) против Российской Федерации» // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2008. № 11.

не повлияло бы на длительность разбирательства по делу. Причины, обосновывающие отказ в проведении открытого судебного заседания, были признаны Европейским судом недостаточно убедительными. В деле «Эрми против Италии» Европейский суд не усмотрел нарушения права на публичное разбирательство в случае проведения закрытых слушаний в суде первой инстанции и апелляционном суде в соответствии с упрощенной процедурой, о которой ходатайствовал заявитель. Лицо было законно осуждено в рамках состязательного, но закрытого судебного разбирательства<sup>28</sup>.

Как наглядно видно, Европейский суд по правам человека в своей прецедентной практике использует такие критерии допустимости ограничений публичности разбирательства, как «вопросы факта и вопросы права»; «необходимость для лучшего понимания дела»; «технические возможности зала судебных заседаний»; «упрощенность процедуры»; «гарантии состязательности процесса вне его публичности» и т.п. Все они не «вписываются» в традиционные основания ограничения публичности, которые были исследованы выше (моральные основания, интересы безопасности и общественного порядка, частная жизнь тяжущихся сторон). Они, безусловно, имеют самостоятельное конституционно-правовое значение.

Критерий «вопросы факта и вопросы права» важен при анализе допустимости открытого или закрытого судебного разбирательства. Публика и СМИ допускаются в залы судебных заседаний, прежде всего, для того, чтобы широкая общественность имела доступ к информации о *фактической* стороне судебного дела. Наиболее ярко этот принцип проявляется в уголовном процессе с участием коллегии присяжных заседателей. Последние, не будучи профессиональными юристами, не могут сформировать квалифицированное представление о юридической стороне рассматриваемого дела. Однако это и не входит в их компетенцию с точки зрения содержания уголовно-процессуального законодательства, их предназначения в механизме привлечения виновных лиц к уголовной ответственности<sup>29</sup>. Именно фактическая, а не юридическая сторона рассматриваемых в судах дел нуждается в особом режиме гласности, публичности, открытости и информационной доступности. В этом аспекте конституционный институт доступа общественности к отправлению правосудия (присяжные и арбитражные заседатели, в советском прошлом – народные заседатели) близок институту публичности разбирательства как такового. Различие состоит в том, что граждане, участвующие в отправлении правосудия, принимают фактическое решение, в то время как публика и представители СМИ в зале судебного заседания лишь оценивают представленные суду доказательства и, в конечном итоге, выносят убеждение, является ли правосудие в государстве справедливым, или нет.

Здесь, на наш взгляд, прослеживаются множественные цели конституционного регулирования. С одной стороны, широкий доступ общественности к фактической стороне рассматриваемых в судах дел препятствует различного рода злоупотреблениям со стороны тяжущихся сторон и самих судей. Если какой-либо юридический факт получил общественную огласку, его сложно скрыть, о нем невозможно умолчать в мотивировочной части судебного решения, ему трудно не придать надлежащего значения при оценке имеющихся доказательств по делу и т.д. С другой стороны, обсуждение в обществе доступной информации о фактических обстоятельствах судебных дел способствует развитию правосознания, воспитывает граждан в духе ответственности перед законом и судом<sup>30</sup>.

Конечно, юридическая сторона наряду с фактической стороной также нуждается в публичности, однако это может быть сделано в совершенно ином процессуальном режиме

---

<sup>28</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 18 октября 2006 г. Дело «Эрми против Италии» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2007. № 4.

<sup>29</sup> Данная проблематика широко освещалась в русской дореволюционной юридической литературе – см., например: Палаузов В. Вопросы факта и права на суде присяжных по русскому законодательству // Журнал гражданского и уголовного права. 1884. Кн. 3. С. 1-38. Мейер Г. Вопросы факта и права на суде присяжных, в особенности о постановке вопросов присяжным. СПб, 1866. – 234 с.

<sup>30</sup> Киреева Е.А. Главенство образовательной и воспитательной функций суда присяжных как института социальной власти // Юридические науки. 2006. № 4. С. 157. Попова А.Д. Фемида и общественное сознание (о воспитательной функции суда: история и современность) // Мировой судья. 2010. № 1. С. 10-13.

(публичность провозглашения решения, но не публичность судебного разбирательства)<sup>31</sup>. По большому счету, именно профессиональные судьи (преимущественно – в совещательной комнате) должны оценивать юридическую сторону конкретного дела. В процессе принятия подобных решений требуется не гласность и публичность, а интеллектуальная сосредоточенность, профессионализм, знание теории государства и права, отраслевого законодательства, опыт правоприменительной деятельности и т.п. Тем более, в процессе написания текстуальной части судебного решения с его вводной, описательной, мотивировочной и результативной частями, присутствие публики может воспрепятствовать объективному, справедливому, законному и обоснованному решению. Судья не должен упустить в текстуальной части значимые доказательства по делу, обязан надлежащим образом мотивировать свое решение и т.д. Все это требует скорее закрытых, чем открытых процедур.

Критерий «необходимость для лучшего понимания дела», по существу, воспроизводит идею обусловленности ограничения публичности разбирательства интересами правосудия. Как правило, «лучшему пониманию дела» в гражданском, арбитражном и уголовном процессах не препятствует присутствие публики и СМИ. Примечательно, что этот критерий Европейский суд по правам человека использует в совокупности с предыдущим критерием (соотношение вопросов факта и права). В этом контексте речь, по видимости, идет об отсутствии необходимости присутствия публики при разрешении исключительно вопросов права. Однако в российской практике это не всегда так. В частности, согласно требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», данный суд разрешает исключительно вопросы права или, во всяком случае, воздерживается от установления фактических обстоятельств дела, когда это входит в компетенцию других судов и иных органов. При этом заседания Конституционного Суда РФ проходят публично, в зале постоянно присутствует публика.

На наш взгляд, критерий «лучшего понимания дела» имеет самостоятельное значение в аспекте взаимоотношений председательствующего в судебном заседании с присутствующими в зале. Последние могут позволить себе эмоциональные реакции, выкрики, шум, возгласы, не говоря уже о более грубых формах воспрепятствования нормальному ходу судебного разбирательства и проявления неуважения к суду. Процессуальное законодательство содержит достаточно эффективный инструментарий для восстановления порядка в зале, включая полномочия судебных приставов по удалению участников и публики из зала по распоряжению председательствующего, денежные штрафы<sup>32</sup>. Однако во всех ли случаях эмоциональные реакции, выкрики, шум и возгласы в зале препятствуют «лучшему пониманию дела» в суде? Должен ли судья по малейшему поводу прибегать к подобному инструментарию, добиваться идеальной тишины в зале, требовать чуть ли не «благоговейного» отношения к персоне судьи и судебным процедурам? Или, напротив, – не препятствовать и даже поощрять эмоциональную реакцию зала на удачное выступление прокурора или адвоката, представление нового существенного доказательства, решительный поворот в ходе судебного разбирательства в пользу другой стороны спора?

Российские судьи в подавляющем большинстве сформировали свое мировоззрение на основе советского государства и права, которое отдавало предпочтение скорее закрытому, чем публичному разбирательству. Во всяком случае, судебное разбирательство в советский период отечественной истории редко позиционировалось в качестве некоего «спектакля»,

<sup>31</sup> Сизова Л.В. Реализация принципа гласности (публичности) при оглашении судебного акта // Конституционные основы гражданского судопроизводства: история, современное состояние и пути совершенствования. Саратов: СГЮА, 2013. С. 161-162.

<sup>32</sup> Фомин М.А. Удаление подсудимого из зала судебного заседания: причины и последствия // Уголовный процесс. 2014. № 1. С. 50. Тетюев С.В. Спорные вопросы удаления несовершеннолетнего подсудимого из зала судебного заседания // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях. Тюмень, 2006. С. 279.

рассчитанного, в числе прочего, и на положительную реакцию публики в зале<sup>33</sup>. Прокуроры и адвокаты в России и сейчас редко «работают на публику», им гораздо важнее представить убедительные доказательства суду и выиграть процесс, чем проявить публике и обществу свои риторические таланты, продемонстрировать непросвещенным гражданам «глубокое знание» (часто – лишь внешнее, напускное) особой юридической терминологии, задействовать рычаги манипулирования общественным мнением и т.п. Вполне вероятно, что такой, сугубо функциональный подход к осуществлению правосудия в большей мере отвечает конституционным целям (хотя во многих зарубежных странах эта точка зрения не разделяется). Однако нельзя не учитывать, что судопроизводство – это социальный, не только юрисдикционный институт. Одна из важнейших целей отправления правосудия – общественная.

Поэтому, во всяком случае, при разрешении вопроса о применении к публике каких-либо санкций, председательствующему в судебном заседании надлежит руководствоваться критерием «лучшего понимания дела». Если поведение публики этому не препятствует, желательно ограничиваться предупреждением либо вообще не вмешиваться в процесс восприятия публикой хода судебного разбирательства. Во многих случаях это будет весьма эффективно способствовать повышению авторитета в обществе судебной власти. Судья в своем служебном поведении призван олицетворять не столько чувство «благоговения» участников процесса и других присутствующих в зале перед возможными юридическими санкциями и конкретным лицом, уполномоченным на их применение, сколько подлинное стремление всей системы правосудия (не персонифицировано судьи, а именно судов в целом) к справедливости, истине, объективности и беспристрастности (что, зачастую, приводит к применению весьма существенных санкций вплоть до пожизненного лишения свободы, а в странах, признающих смертную казнь – даже к принудительному лишению жизни по воле государства). Во внешнем поведении председательствующего в судебном заседании это должно выражаться, в частности, посредством формы *доброжелательного отношения* к публике, которая, в свою очередь, олицетворяет *законопослушное гражданское общество*, а не преступность и правонарушителей.

Следующий критерий, выработанный практикой Европейского суда по правам человека применительно к ограничению публичности судебного разбирательства целями справедливости и правосудия, состоит в «технических возможностях зала судебных заседаний». Напомним, что в деле «Загородников против Российской Федерации»<sup>34</sup> Европейский суд выразил весьма скептическое отношение к доводам российских властей об отсутствии технических возможностей зала судебных заседаний вместить соответствующее количество участников. В данном деле российский арбитражный суд мотивировал закрытое судебное разбирательство не соображениями морали, безопасности, общественного порядка или необходимостью защиты частной жизни тяжущихся сторон. Если бы технические возможности зала судебных заседаний позволяли вместить такое количество участников, суд не отказал бы им в праве участия. Однако если участников физически невозможно разместить в зале, какое решение должен принять суд: арендовать другой зал в сторонней организации? Многократно повторять судебные процедуры для разных участников? Очевидно, что эти способы разрешения проблемы технических возможностей залов судебных заседаний являются неприемлемыми (в первом случае зал будет не приспособленным для целей правосудия, нарушая тем самым право граждан на безопасность судопроизводства, во втором – будут нарушены общепризнанные требования процессуального законодательства). Единственный законный путь для решения подобной проблемы (не считая расширение объектов недвижимости для

---

<sup>33</sup> Вышинский А. Советский суд и социалистическое правосудие. М.: Госполитиздат, 1938. С. 42. Трубников П.Я. Советский суд в борьбе с гражданскими правонарушениями. Автореф... канд. юрид. наук. М., 1953. С. 8-13. Скороходов И.Ф. Советский суд на страже прав граждан. М.: Госюриздат, 1951. С. 60.

<sup>34</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 7 июня 2007 г. Дело «Загородников (Zagorodnikov) против Российской Федерации» // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2008. № 11.

целей отправления правосудия)<sup>35</sup> – выделение соответствующих дел в отдельное производство. Но это в значительной степени нарушило бы принцип процессуальной экономии и явно не способствовало бы достижению других конституционных целей отправления правосудия, признаваемых мировым юридическим сообществом.

В связи с этим следует обратить внимание на чрезвычайно важную в современной России проблему расширения строительства объектов недвижимости для целей отправления правосудия. Очевидно, что это требует весьма высоких затрат из средств федерального бюджета, следовательно – понимания и поддержки со стороны Федерального Собрания, министерства финансов, Правительства РФ, главы государства. Многие в этом направлении уже сделано. Практически во всех субъектах Федерации сегодня региональные суды общей юрисдикции и арбитражные суды занимают достаточно просторные помещения, позволяющие проводить судебные заседания не в рабочих кабинетах судей, а в специально оборудованных для этого залах. Но этого нельзя сказать о районных судах и, особенно, о мировых судьях.

Публичность разбирательства может быть ограничена и по такому основанию, как «упрощенность судебной процедуры»<sup>36</sup>, при которой обеспечиваются «гарантии состоятельности процесса вне его публичности». Упрощенная процедура в конституционном судопроизводстве – одна из относительных новелл Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», урегулированная его ст. 47.1 (введена Федеральным конституционным законом от 03.11.2010 № 7-ФКЗ). Согласно этой процедуре, при определенных обстоятельствах (оспариваемые положения акта аналогичны нормам, ранее признанным не соответствующими Конституции РФ, подтверждение неконституционности нормы необходимо для устранения фактов нарушений конституционных прав и свобод граждан в правоприменительной практике) Суд воздерживается от проведения слушания. В гражданском процессе применяется приказное производство (ст. 121 – 130 ГПК РФ)<sup>37</sup>, заочное производство (ст. 233 – 244 ГПК РФ)<sup>38</sup>. В арбитражном процессе признаки упрощенной процедуры характерны для так и поименованного в законе «упрощенного производства»<sup>39</sup>. Признаки «упрощенности» процедуры неизбежно связаны с производством в судах последующих инстанций (апелляционное, кассационное и надзорное производство). Ограничения права на публичность разбирательства в этих инстанциях нередко служили объектами конституционного контроля, о чем свидетельствует практика Конституционного Суда РФ.

В связи с этим примечательна правовая позиция Конституционного Суда РФ, выраженная им при рассмотрении дела о конституционности арбитражно-процессуального законодательства в части полномочий судов надзорной инстанции. Конституционный Суд РФ установил, что «вопросы факта» (в отличие от «вопросов права») – не являются основной задачей судов надзорной инстанции. Конечно, надзорная инстанция не ограничивается лишь контролем законности обжалуемого решения, проверке подлежит также его обоснованность

<sup>35</sup> Этот путь может быть рассчитан лишь на долгосрочную перспективу. Если перед судьей поставлен конкретный вопрос о доступе в зал судебного заседания значительного числа участников, процесс не может быть приостановлен по мотиву ожидания завершения строительства зданий, приспособленных для целей отправления правосудия.

<sup>36</sup> Кочаненко Е.П. История возникновения и развития в России законодательства, регулирующего упрощенные судебные процедуры в дореволюционный период // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 287-288. № 3. С. 297-300. Он же. Система упрощенных судебных процедур в процессуальном законодательстве // Закон: стабильность и динамика. М.: Контракт, 2007. С. 321. Манова Н.С. Упрощенные судебные процедуры и сделки о признании вины // Закон. 2009. № 1. С. 69.

<sup>37</sup> Мамедова М.К. Упрощенные процедуры в гражданском судопроизводстве (проблемы и практика применения судебного приказа о взыскании алиментов) // Судебная система России: история и современность. Ставрополь: СГУ, 2001. С. 160.

<sup>38</sup> Черных И.И. Заочное производство в гражданском процессе / Под ред. В.Н. Аргунова. М.: Городец, 2000. С. 120.

<sup>39</sup> Нечаева И.С. Признаки упрощенных судебных производств и упрощенной судебной процедуры, регламентированной главой 29 АПК РФ // 20 лет Конституции России: актуальные проблемы развития правового государства. Иркутск: БГУЭП, 2014. С. 374.

(насколько доказаны юридические факты, степень полноты их выяснения; всесторонность и объективность собранных доказательств; соответствие выводов обстоятельствам дела). Если требуется исследование новых фактов, надзорная инстанция не должна принимать самостоятельное решение. Очевидно, что при таком сужении конституционных задач надзорного производства, уменьшается и степень требуемой публичности судебного разбирательства<sup>40</sup>.

Предметом конституционного контроля являлись и более конкретные формы и способы ограничения публичности разбирательства, мотивированные интересами правосудия применительно к деятельности вышестоящих судебных инстанций. Так, в деле о проверке конституционности уголовно-процессуального законодательства в Конституционном Суде РФ обжаловалось право кассационной инстанции рассмотреть дело осужденного, содержащегося под стражей, в его отсутствие, несмотря на его ходатайство об участии. Конституционный Суд РФ установил, что осужденный под стражей не имеет безусловного права на личное участие в заседании суда кассационной инстанции, но ему должны быть предоставлены возможности ознакомиться с материалами дела и излагать свою позицию (поручение защитнику, предоставление осужденным письменных возражений). Тем самым Конституционный Суд РФ непосредственно признал допустимость ограничения права на публичность судебного разбирательства, обусловленную юридическими особенностями производства в суде кассационной инстанции<sup>41</sup>.

По существу, аналогичную позицию, только применительно к гражданскому процессу, занял Конституционный Суд РФ при рассмотрении вопроса о конституционности ограничения права стороны в рассмотрении ее дела в суде надзорной инстанции. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что права надзорной инстанции связаны в основном с проверкой законности судебного решения, они значительно сужены. Участие в судебном разбирательстве сторон и других лиц в надзорной инстанции, как правило, необходимостью не является. Однако при этом не должен нарушаться принцип состязательности и равноправия сторон. В частности, если одна из сторон извещена о рассмотрении дела, право на извещение имеет и другая сторона<sup>42</sup>.

При этом Конституционный Суд РФ не всегда квалифицировал ограничения публичности судебного разбирательства в качестве конституционных, даже если это мотивировалось интересами справедливости и правосудия. По результатам рассмотрения дела о проверке конституционности уголовно-процессуального законодательства, гарантировавшего право потерпевшего на участие в судебных прениях исключительно делами частного обвинения, Конституционный Суд РФ установил более широкие права потерпевших на публичность разбирательства. Потерпевший имеет собственные интересы, он должен иметь возможность воздействия на формирование внутреннего убеждения судей. Это не может ограничиваться процессуальным институтом частного обвинения и касается более широкого круга уголовных дел<sup>43</sup>. При рассмотрении уголовных дел в порядке надзора осужденный, оправданный и потерпевший имеют право на извещение и на изложение своей позиции. При одинаковом объеме прав надзорной и кассационной инстанций законодатель не вправе дифференцировать механизмы доступа к правосудию и обеспечения его публичности<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 3 февраля 1998 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статей 180, 181, пункта 3 части 1 статьи 187 и статьи 192 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 784.

<sup>41</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1998 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 335 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина М.А. Баронина» // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6341.

<sup>42</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 1999 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 325 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б.Л. Дрибинского и А.А. Майстрова» // СЗ РФ. 1999. № 16. Ст. 2080.

<sup>43</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1999 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 295 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина М.А. Клюева» // СЗ РФ. 1999. № 4. Ст. 602.

<sup>44</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2000 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений частей третьей, четвертой и пятой статьи 377 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституционное право России / Под ред. А.Н. Кокотова, М.С. Саликова. М.: Норма, 2014. С. 130.
2. Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Юрайт, 2009. С. 47.
3. Баглай М.В. Конституционное право РФ. М., 1999. С. 181.
4. Романовский Г.Б. Право на неприкосновенность частной жизни. М., 2001. С. 63-65.
5. Киреева Е.А. Главенство образовательной и воспитательной функций суда присяжных как института социальной власти // Юридические науки. 2006. № 4. С. 157.
6. Попова А.Д. Фемида и общественное сознание (о воспитательной функции суда: история и современность) // Мировой судья. 2010. № 1. С. 10-13.
7. Сизова Л.В. Реализация принципа гласности (публичности) при оглашении судебного акта // Конституционные основы гражданского судопроизводства: история, современное состояние и пути совершенствования. Саратов: СГЮА, 2013. С. 161-162.

**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

**RESTRICTING THE PUBLICITY OF THE TRIAL  
IN ORDER TO PROTECT THE PRIVACY OF LITIGANTS,  
IN THE INTERESTS OF JUSTICE AND FAIRNESS**

*In clause a number of the bases on which exceptions of the general rule about publicity of trial in courts are supposed is investigated: protection of a private life; interests of validity and justice. On the basis of the analysis of theoretical sources, the legislation and practice of courts (including the European court under human rights), the author comes to conclusions about expediency of use of these bases in modern Russia. Partially these bases are used in activity of the Russian courts. However at a legislative level they have not received precise regulation.*

**Keywords:** *publicity of justice, a private life, the validity, the open trial in courts.*

**BIBLIOGRAPHY**

1. Konstitucionnoe pravo Rossii / Pod red. A.N. Kokotova, M.S. Salikova. M.: Norma, 2014. S. 130.
2. Sadovnikova G.D. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii. M.: Jurajt, 2009. S. 47.
3. Baglaj M.V. Konstitucionnoe pravo RF. M., 1999. S. 181.
4. Romanovskij G.B. Pravo na neprikosovennost' chastnoj zhizni. M., 2001. S. 63-65.
5. Kireeva E.A. Glavenstvo obrazovatel'noj i vospitatel'noj funkcij suda prisjazhnyh kak institu-ta social'noj vlasti // Juridicheskie nauki. 2006. № 4. S. 157.
6. Popova A.D. Femida i obshhestvennoe soznanie (o vospitatel'noj funkcii suda: istorija i sovremennost') // Mirovoj sud'ja. 2010. № 1. S. 10-13.
7. Sizova L.V. Realizacija principa glasnosti (publichnosti) pri oglashenii sudebnogo akta // Konstitucionnye osnovy grazhdanskogo sudoproizvodstva: istorija, sovremennoe sostojanie i puti sovershenstvovanija. Saratov: SGJuA, 2013. S. 161-162.

**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

связи с жалобами граждан А.Б. Аулова, А.Б. Дубровской, А.Я. Карпинченко, А.И. Меркулова, Р.Р. Мустафина и А.А. Стубайло» // СЗ РФ. 2000. № 8. Ст. 991.

Н.И. КОСТЕНКО

## РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ДОГОВОРА В СИСТЕМЕ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ

*Статья посвящена анализу понятий «конституционно-правовой договор» и «федеральный договор», а также классификации и субъектному составу федеральных договоров.*

**Ключевые слова:** конституционно-правовой договор; федеральный договор; договор как правовая конструкция; договорной процесс.

Одним из инструментов разграничения полномочий по предметам совместного ведения, между Федерацией и субъектами Федерации, являются федеральные договоры и соглашения, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.

Определение понятия федерального договора предполагает выделение существенных признаков, которые мыслятся в содержании данного понятия<sup>1</sup>. В теории федерализма термин «договор» употребляется в двух основных значениях. Согласно одному из них договор рассматривается как согласие субъектов на создание и функционирование федерации, своего рода общественный договор по Ж.Ж. Руссо. При этом договор обозначается в качестве основы любой федерации, а сама федерация - как «самоуправляемое договорное государство, в котором разделение и осуществление государственной власти на всех уровнях должно основываться на достижении согласия и самоуправления»<sup>2</sup>. По мнению В.Е. Чиркина, сторонники такого подхода «чаще всего имеют в виду не особый юридический документ, а предполагаемое согласие населения, территориальных единиц, органов власти федерации и ее субъектов жить в составе федеративного государства»<sup>3</sup>.

Во втором значении термин «договор» употребляется в теории федерализма как правовой акт, юридический документ, в котором зафиксировано волеизъявление субъектов федеративных отношений. В российской конституционной практике можно выделить два вида таких договоров: Федеративный договор и договоры (соглашения) о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов.

Для их обозначения в научной литературе используются различные термины: «внутренние договоры»<sup>4</sup>, «внутрифедеральные договоры»<sup>5</sup>, «внутригосударственные конституционные и внутрифедеральные договоры»<sup>6</sup> и даже «федеративные договоры»<sup>7</sup>. В некоторых случаях их относят к административным договорам<sup>8</sup>. Наиболее удачным представляется термин «конституционно-правовой договор»<sup>9</sup>, который подчеркивает его специфику перед договорами в других отраслях права.

Договор как правовая конструкция получил углубленную научную проработку в теориях гражданского, международного, трудового, административного права. В последнее

<sup>1</sup> Асмус В.Ф. Логика. М., 2001. С. 52-57.

<sup>2</sup> Умнова И.Л. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000. С. 18. Близкую позицию занимает Л.М. Карапетян в монографии «Федеративное устройство Российского государства». М., 2001.

<sup>3</sup> Федерализм: теория, институты, отношения (Сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорин. М., 2001. С. 16.

<sup>4</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999. С. 25.

<sup>5</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 191-192.

<sup>6</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право России. М., 2003. С. 24.

<sup>7</sup> Лебедев А.Н. Современные федеративные договоры в России: конституционная модель, практика, перспективы // В книге: Теоретические проблемы российского конституционализма. М., 2000. С. 74-94.

<sup>8</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1996. С. 173-174. Демин А.В. Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. 1998. № 2. С. 19.

<sup>9</sup> Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 225-249; Он же. Источники конституционного права. М., 2002. С. 148-179. Лексин И.В. Договорное регулирование федеративных отношений в России.

время все большее внимание уделяется вопросам общей теории договора.<sup>10</sup> С учетом результатов научных исследований в этой области можно предложить следующее определение конституционно-правового договора. Конституционно-правовой договор - это нормативный правовой акт, закрепляющий свободное и согласованное волеизъявление субъектов федеративных отношений по поводу федеративного устройства государства.

Определение понятия договора в конституционном праве предполагает выделение существенных признаков, которые мыслятся в содержании данного понятия<sup>11</sup>. В теории федерализма термин «договор» употребляется в двух основных значениях. Согласно одному из них договор рассматривается как согласие субъектов на создание и функционирование федерации, своего рода общественный договор. При этом договор обозначается в качестве основы любой федерации, а сама федерация - как «самоуправляемое договорное государство, в котором разделение и осуществление государственной власти на всех уровнях должно основываться на достижении согласия и самоуправления»<sup>12</sup>. По мнению В.Е. Чиркина, сторонники такого подхода «чаще всего имеют в виду не особый юридический документ, а предполагаемое согласие населения, территориальных единиц, органов власти федерации и ее субъектов жить в составе федеративного государства»<sup>13</sup>.

Во втором значении термин «договор» употребляется в теории федерализма как правовой акт, юридический документ, в котором зафиксировано волеизъявление субъектов федеративных отношений. В российской конституционной практике можно выделить два вида таких договоров: Федеративный договор и договоры (соглашения) о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов.

Для их обозначения в научной литературе используются различные термины: «внутренние договоры»<sup>14</sup>, «внутрифедеральные договоры»<sup>15</sup>, «внутригосударственные конституционные и внутрифедеральные договоры»<sup>16</sup> и даже «федеративные договоры»<sup>17</sup>. В некоторых случаях их относят к административным договорам<sup>18</sup>. Наиболее удачным представляется термин «конституционно-правовой договор»<sup>19</sup>, который подчеркивает его специфику перед договорами в других отраслях права.

Договор как правовая конструкция получил углубленную научную проработку в теориях гражданского, международного, трудового, административного права. В последнее время все большее внимание уделяется вопросам общей теории договора.<sup>20</sup> С учетом результатов научных исследований в этой области можно предложить следующее определение конституционно-правового договора. Конституционно-правовой договор - это нормативный правовой акт, закрепляющий свободное и согласованное волеизъявление субъектов федеративных отношений по поводу федеративного устройства государства.

<sup>10</sup> Иванов В.В. Общие вопросы теории договора. М., 2000; Он же. К вопросу об общей теории договора // Государство и право. 2000. № 12.

<sup>11</sup> Асмус В.Ф. Логика. М., 2001. С. 52-57.

<sup>12</sup> Умнова И.Л. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000. С. 18. Близкую позицию занимает Л.М. Карапетян в монографии «Федеративное устройство Российского государства». М., 2001. С. 6-10.

<sup>13</sup> Федерализм: теория, институты, отношения (Сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 16.

<sup>14</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999. С. 25.

<sup>15</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 191-192.

<sup>16</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право России. М., 2003. С. 24.

<sup>17</sup> Лебедев А.Н. Современные федеративные договоры в России: конституционная модель, практика, перспективы // В кн.: Теоретические проблемы российского конституционализма. М., 2000. С. 74-94.

<sup>18</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1996. С. 173-174. Демин А.В. Нормативный договор как источник административного права // Гос. и право. 1998. № 2. С. 19.

<sup>19</sup> Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 225-249; Он же. Источники конституционного права. М., 2002. С. 148-179. Лексин И.В. Договорное регулирование федеративных отношений в России. М.

<sup>20</sup> Иванов В.В. Общие вопросы теории договора. М., 2000. Он же. К вопросу об общей теории договора // Государство и право. 2000. № 12.

По нашему мнению, в этом определении указаны необходимые и достаточно существенные признаки понятия «конституционно-правовой договор». К их числу относятся следующие: документальная форма договора: договор - это правовой акт; нормативность договора: договор - это нормативный правовой акт; волевой характер договора: в договоре закрепляется волеизъявление его сторон; свобода договора: в договоре фиксируется свободное волеизъявление субъектов; согласие сторон: в договоре проявляется согласованное их волеизъявление, без которого немислим любой договор; субъектный состав договора: договор заключается между определенными сторонами, а именно: субъектами федеративных отношений; объект договора: договор заключается по поводу федеративного устройства государства.

Существенные признаки понятия «конституционно-правовой договор» можно условно разделить на две группы. К одной относятся общие для всех договоров признаки вне зависимости от отрасли применения: документальная форма, волевой характер, согласие и свобода договора. В другую группу входят специфические, именно для конституционно-правового договора существенные признаки, которые в определяющей степени отличают его от других отраслевых договоров: нормативность, субъектный состав и объект.

Конституционно-правовой договор заключается между субъектами федеративных отношений, которые в теории федерализма определяются по-разному. В одних случаях к их числу относят только федерацию как целое государство и субъект федерации - государственное образование как его неотъемлемую часть<sup>21</sup>. В других - к ним добавляют индивида как действительного творца федеративных отношений и их главного действующего лица<sup>22</sup>.

Наиболее широкий перечень содержится в работах И.А. Умновой и Л.М. Карапетяна<sup>23</sup>. Они выделяют две группы субъектов. К первой относят Российскую Федерацию как государство и ее субъектов без определения конкретных носителей власти. Во вторую группу включают непосредственных носителей государственной власти РФ и ее субъектов: народ, органы государственной власти РФ и органы государственной власти ее субъектов. Данный подход представляется наиболее полным и убедительным. Действительно, ограничивать перечень Федерацией и ее субъектами вряд ли обоснованно, ибо Конституцией России предусмотрено и в конституционной практике широко распространены правоотношения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти республик, краев, областей. Исключать из числа субъектов федеративных отношений многонациональный народ РФ тем более недопустимо - он является носителем суверенитета, единственным источником власти в Российской Федерации и «обладает учредительной властью, которая не может передаваться кому бы то ни было»<sup>24</sup>.

Сторонами конституционно-правового договора как правового акта выступают не все субъекты федеративных отношений. К их числу следует отнести, во-первых, Российскую Федерацию и ее субъекты без определения конкретных носителей власти и, во-вторых, конкретных носителей этой власти: органы государственной власти РФ и органы государственной власти ее субъектов.

Федеративный договор по содержанию и порядку подписания представляет собой договор между Федерацией и ее субъектами, несмотря на неудачные формулировки в его названиях, договоры о разграничении предметов ведения между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Субъектами договора выступают не две, как обычно, а множественность сторон: Российская Федерация как государство и совокупность ее субъектов.

Более сложным и дискуссионным представляется вопрос о субъектном составе другого вида конституционно-правового договора - Договора с Федерацией, который имеет две разновидности: договоры и соглашения. Субъектный их состав конституционными нормами не

<sup>21</sup> Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации. М., 1999. С. 12-13.

<sup>22</sup> Лысенко В.Н. Развитие федеративных отношений в современной России. М., 1995. С. 13.

<sup>23</sup> Умнова И.А. Указ. соч. С. 49-50. Карапетян Л.М. Указ. соч. С. 92-94.

<sup>24</sup> Эбзеев В.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М., 1997. С. 25.

определен, но и не ограничен. Субъектами договора с Федерацией являются Российская Федерация как государство в целом и ее субъект как государственное образование в целом. В качестве субъектов соглашений выступают органы исполнительной власти указанных сторон договора.

Конституционно-правовой договор заключается по поводу федеративного устройства государства. В этой связи объектом договора являются общественные отношения в области федеративного устройства государства. Часть 3 ст. 11 Конституции, конкретизируя данный объект, сужает его до общественных отношений, возникающих при разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов.

Конституционно-правовой договор может применяться для конкретизации предметов совместного ведения. Под конкретизацией предмета совместного ведения, по нашему мнению, следует понимать перераспределение компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Федерации по той или иной группе общественных отношений, отнесенных Конституцией к данному предмету совместного ведения. В этой связи предметом конституционно-правового договора является объем полномочий органов государственной власти разных уровней в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий по предметам совместного ведения.

Вопрос о юридической силе Федеративного договора несколько сложнее. С одной стороны, он включен в состав Конституции 1978 г., многие его нормы инкорпорированы в текст Конституции 1993 г. С другой стороны, в настоящее время Федеративный договор не имеет юридической силы Основного Закона страны. Согласно разделу 2 «Заключительные и переходные положения» Конституции 1993 г. его нормы действуют в части, ей не противоречащей. Таким образом, верховенство Конституции и федерального конституционного закона над Федеративным договором очевидно. Соотношение его с федеральным законом остается до конца неясным. «Юридическая сила конституционно-правового договора зависит от уровня его участников, т.е. от положения в иерархии государственной власти тех, кто его заключает, - пишет по этому поводу О.Е. Кутафин. – если такой договор одобрен Федеральным Собранием, то по своей юридической силе он приравнивается к федеральному закону»<sup>25</sup>.

Таким образом, Федеративный договор наряду с прогрессивными изменениями в федеративном устройстве государства породил острые социальные противоречия между его участниками и федеральным центром, которые имеют последствия и в настоящее время. Конституция 1993 г. сняла отдельные противоречия и закрепила на формально-юридическом уровне федеративное устройство Российского государства.<sup>26</sup>

Возможности же Федеративного договора как формы регулирования федеративных отношений, предусмотренной ч. 3 ст. 11 Конституции, далеко не исчерпаны и достаточно широки. В пределах конституционно дозволенного, Федеративным договором могут быть урегулированы различные сферы федеративных отношений, особенно те, в которых необходимо общее согласие всех субъектов Федерации.

В первую очередь это - общественные отношения по предметам совместного ведения. При их разграничении федеральный законодатель так глубоко и тщательно стремится регламентировать предмет совместного ведения, что субъектам Федерации нередко там ничего не остается. Наглядным является пример с Лесным кодексом. По мнению администрации Хабаровской области, обратившейся с запросом в Конституционный Суд, федеральные законы по таким предметам совместного ведения, как вопросы природопользования, должны предусматривать достаточные и равные возможности для Федерации и ее субъектов по осуществлению полномочий в этой сфере, тем более что согласно ч. 1 ст. 9 Конституции, относящейся к осно-

<sup>25</sup> Кутафин О.Е. Источники конституционного права. С. 152.

<sup>26</sup> Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997. Сборник материалов Всероссийского совещания по вопросам развития федеративных отношений. М., 1999. Федерализм в России / Ред. Р. Хакимов. Казань, 2001. Умнова И.А. Указ. соч. С. 62-76. Кутафин О.Е. Источники конституционного права. С. 155-161.

вам конституционного строя, природные ресурсы составляют основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Однако положения ст. 19, 46, и 47 Лесного кодекса не только ограничивают, но и фактически лишают край конституционного права совместного с Российской Федерацией владения, пользования и распоряжения лесным фондом, находящимся на его территории. Конституционный Суд по данному делу встал на сторону федерального законодателя.

Федеральные законы по предметам совместного ведения нередко принимаются как законы по предметам исключительной компетенции Федерации, а федеральные органы исполнительной власти могут самостоятельно действовать в сфере совместного ведения, причем их правомочия ничем не ограничены.<sup>27</sup> В этой связи возникает необходимость «решения одной из непростых задач: определение глубины федерального регулирования по тем или иным вопросам совместного ведения»<sup>28</sup>. Данную задачу целесообразно сформулировать в более обобщенном виде: определение глубины федерального проникновения как законодательной, так и исполнительной власти по предметам совместного ведения. Очевидно, что решить эту задачу путем принятия федерального закона абсолютно нереально, ибо федеральный законодатель никогда не допустит уменьшения своего влияния на регионы. Это, возможно, сделать исключительно путем подписания нового Федеративного договора. В этом правовом акте должны быть закреплены принципы и порядок разграничения предметов совместного ведения между Федерацией и ее субъектами, компетенции и полномочий соответствующих органов государственной власти по предметам совместного ведения.

Федеральный закон, регулирующий эти общественные отношения, явно несовершенен. Возникают серьезные сомнения в самой конституционной возможности принятия федерального закона по этим вопросам. Постановлением Конституционного Суда по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ от 9 января 1998 г. установлено, что «Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к данным предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Очевидно, что при этом идет речь о возможности законодательного регулирования по конкретным предметам совместного ведения, разграничении конкретных полномочий и компетенции по этим предметам. Возможность правового регулирования принципов и порядка такого разграничения за федеральным законом не закреплена. Исходя из ч. 3 ст. 11 Конституции, которая в совокупности с другими положениями гл. 1 составляет основы конституционного строя Российской Федерации, представляется, что принципы и порядок разграничения предметов совместного ведения могут быть нормативно урегулированы либо самой Конституцией, либо Федеративным договором, выражающим общегосударственную волю и согласованную волю субъектов, образующих Российскую Федерацию.

В теории конституционного права высказано много предложений по совершенствованию законодательного регулирования принципов и порядка разграничения предметов совместного ведения, компетенции и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов<sup>29</sup>.

*Первое.* Насущная необходимость в договорном процессе очевидна. Ни Конституция, ни федеральный закон и даже новый Федеративный договор не могут учесть специфику субъектов, различающихся между собой по численности, национальному составу, социально-

---

<sup>27</sup> Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования // Журнал российского права. 2002. № 7. С. 50-51.

<sup>28</sup> Казак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5.

<sup>29</sup> Умнова И.А. Указ. соч. С. 211-231. Казак Д.Н. Указ. соч. С. 3-11. Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. Лысенко В.Н. Развитие Федерации и Конституция России // Гос. и право. 1997. № 8. Елисеев Б.П. Договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: решение и порождение проблем // Государство и право. 1999. № 4. Федерализм в России. С. 19-21, 95-99.

экономическому и геополитическому положению. Договоры как раз и позволяют учесть эти особенности и осуществить правовое регулирование федеративных отношений во всем многообразии регионов России. Разумеется, приоритетной и основной формой разграничения предметов ведения и полномочий остается федеральный закон. «Однако это ни в коей мере нельзя толковать как отказ от договорной формы регулирования федеративных отношений»<sup>30</sup>.

*Второе.* Договоры на практике доказали свои возможности в снятии социальной напряженности при обострении противоречий, перерастающих в политические конфликты между центром и территориями. Первый договор с Татарстаном при всей противоречивости позволил прийти к компромиссу в острейшей конфликтной ситуации и сохранить эту республику в составе Российской Федерации. По образному выражению С.М. Шахрая, первоначально эти договоры были чем-то вроде инструмента «скорой политической помощи»<sup>31</sup>.

*Третье.* В связи с недостатками и упущениями договорного процесса зачастую отвергается сама договорная форма регулирования федеративных отношений. «Надо бороться за совершенствование существующей практики подготовки, принятия и применения таких договоров, - отмечают Р.В. Енгибарян и Э.В. Тадевосян, - но не отвергать с порога лежащий в их основе верный принцип достижения «единства в многообразии», способный сыграть немаловажную роль в демократическом упрочении единства российской государственности»<sup>32</sup>.

*Четвертое.* Ненужность и даже вредность договоров нередко выводится из возникающих при этом социальных противоречий, которые рассматриваются как деструктивные и подрывающие основы российского федерализма. Такой подход демонстрирует негативное отношение к диалектическому восприятию действительности, которое как раз и проявляется «в откровенной антиномофобии: противоречия расцениваются как нечто только разрушительное»<sup>33</sup>. Однако противоречивость имманентна любой социальной системе. Возникновение и разрешение социальных противоречий, в том числе договорным путем, являются внутренним источником самодвижения и саморазвития Российской Федерации.

И, наконец, *пятое.* Договорная форма регулирования федеративных отношений при региональном разнообразии страны во многих случаях представляется более приемлемой, ибо выдвигает на первый план идею согласия, объединяющую множественность субъектов в единую и целостную Российскую Федерацию.

Таким образом, расширение практики заключения соглашений о передаче полномочий между органами исполнительной власти федерального и регионального уровней позволит отказаться от создания параллельных органов управления на каждом уровне власти, обеспечив экономию бюджетных средств. В целях создания необходимых условий для развития договорных отношений по передаче полномочий необходимо законодательное закрепление структуры и полномочий федеральных органов исполнительной власти. Кроме того использование договоров и соглашений, как инструмент разграничения полномочий позволит в полной мере реализовать механизм разграничения полномочий по предметам совместного ведения.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Асмус В.Ф. Логика. М., 2001.
2. Батищев Г.С. Проблема диалектического противоречия // В кн.: История материалистической диалектики. М., 1971.
3. Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования // Журнал российского права. 2002. № 7. С. 50-51.

<sup>30</sup> Казак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5.

<sup>31</sup> Шахрай С.М. Проблема развития российского федерализма на современном этапе // В кн.: Федерализм в России. С. 19.

<sup>32</sup> Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. О некоторых дискуссионных теоретико-методологических вопросах курса конституционного права (Читая новейшую учебную литературу) // Государство и право. 2001. № 1. С. 23.

<sup>33</sup> Батищев Г.С. Проблема диалектического противоречия // В кн.: История материалистической диалектики. М., 1971. С. 198.

4. Елисеев Б.П. Договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: решение и порождение проблем // Государство и право. 1999. № 4.
5. Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. О некоторых дискуссионных теоретико-методологических вопросах курса конституционного права (Читая новейшую учебную литературу) // Государство и право. 2001. № 1. С. 23.
6. Казак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 9.
7. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства». М., 2001. С. 6-10.
8. Кутафин О.Е. Источники конституционного права. М., 2002.
9. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001.
10. Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации. М., 1999.
11. Лексин И.В. Договорное регулирование федеративных отношений в России. М., 1998.
12. Лысенко В.Н. Развитие федеративных отношений в современной России. М., 1995.
13. Лысенко В.Н. Развитие Федерации и Конституция России // Государство и право. 1997. № 8.
14. Сборник материалов Всероссийского совещания по вопросам развития федеративных отношений. М., 1999.

**Костенко Наталья Ивановна**

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет - УНПК»

Кандидат юридических наук

Доцент кафедры «Конституционное и муниципальное право»

302020, г. Орел, Наугорское ш., 40

Тел.: 8-906-663-81-81

E-mail: konst-kafedra@mail.ru

---

N.A. KOSTENKO

**THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL LAW CONTRACT  
IN THE SYSTEM OF SEPARATION OF POWERS**

*The article is devoted to the analysis of the concepts of «constitutional Treaty» and «Federal contract», as well as classification and subject to Federal contracts.*

**Keywords:** *constitutional law contract; Federal contract; the contract as a legal construct; contractual process.*

**BIBLIOGRAPHY**

1. Asmus V.F. Logika. М., 2001.
2. Batishchev G.S. Problema dialekticheskogo protivorechiya // V kn.: Istoriya materialisticheskoy dialektiki. М., 1971.
3. Gligich-Zolotareva M.V. Zakonodatel'naya baza fe-derativnykh otnosheniy: perspektivy sovershenstvovaniya // Zhurnal rossiyskogo prava. 2002. № 7. S. 50-51.
4. Eliseev B.P. Dogovory i soglasheniya mezhdru Rossiyskoy Federatsiyey i sub»ektami Rossiyskoy Fe-deratsii: reshe-nie i porozhdenie problem // Gosudarstvo i pravo. 1999. № 4.
5. Engibaryan R.V., Tadevosyan E.V. O nekotorykh diskussion-nykh teoretiko-metodologicheskikh voprosakh kursa konstitutsionnogo prava (Chitaya noveyshuyu uchebnuyu literaturu) // Gosudarstvo i pravo. 2001. № 1. S. 23.
6. Kazak D.N. Problemy razgranicheniya polnomochiy mezhdru federal'nymi organami gosudarstvennoy vlasti i organa-mi gosudarstvennoy vlasti sub»ektov Rossiyskoy Federa-tsii // Zhurnal rossiyskogo prava. 2002. № 5. S. 9.
7. Karapetyan L.M. Federativnoe us-troystvo Rossiyskogo gosudarstva». М., 2001. S. 6-10.
8. Kutafin O.E. Istochniki konstitutsionnogo prava. М., 2002.
9. Kutafin O.E. Predmet konstitutsionnogo prava. М., 2001.
10. Lebedev A.N. Status sub»ekta Rossiyskoy Federa-tsii. М., 1999.
11. Leksin I.V. Dogovornoe regu-lyrovaniye federativnykh otnosheniy v Rossii. М., 1998.
12. Lysenko V.N. Razvitie federativnykh otnosheniy v sovremennoy Rossii. М., 1995.
13. Lysenko V.N. Razvitie Fe-deratsii i Konstitutsiya Rossii // Gosudarstvo i pravo. 1997. № 8.
14. Sbornik materialov Vserossiyskogo soveshchaniya po voprosam razvitiya federativnykh odnoshe-niy. М., 1999.

**Kostenko Natalya Ivanovna**

State University - ESPC

Candidate of legal Science, Associate Professor of Department of Constitutional and municipal law

302020, Orel, Naugorskoe sh. 40

Tel.: 8-906-663-81-81

E-mail: konst-kafedra@mail.ru

А.Д. БАШКАТОВ

## ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

*Статья посвящена исследованию ряда конституционно-правовых проблем, связанных с регулированием экономической деятельности на различных этапах становления и развития российской государственности. Автор доказывает, что современный исторический период с точки зрения институциональных подходов к определению основ экономической политики можно было бы назвать «постсоветским» в том смысле, что, с одной стороны, произошел решительный отказ от ряда коммунистических и социалистических идеологических ценностей (диктатуры пролетариата, обобществления средств производства, юридической обязанности трудиться в качестве наемного персонала по трудовому контракту, запрета обогащения за счет эксплуатации чужого труда), с другой – наблюдаются отдельные черты прежней, советской (отчасти – дореволюционной) системы хозяйствования (государственный монополизм в отдельных отраслях, административно-командные методы управления экономикой, ограничения хозяйственной самостоятельности и инициативы, этатизм и централизм).*

**Ключевые слова:** *свобода экономической деятельности, конституционная экономика, конституционные основы экономической системы, история конституционного развития.*

Экономическая деятельность в российском государстве осуществлялась с момента и даже, в определенной степени, ранее его фактического создания, будучи одним из основных компонентов государственности как таковой. История экономического развития того или иного государства – самостоятельная тема научного анализа, выходящая за рамки данного исследования. Вместе с тем, следует подчеркнуть, что *государственно-правовое регулирование* экономической деятельности в России наблюдалось далеко не сразу, на первых этапах становления российской государственности оно скорее отсутствовало. Хозяйственная деятельность опиралась в основном на обычаи и традиции (в сельском хозяйстве, торговле и т.д.), отдельные нормы гражданско-правового или уголовно-правового характера, однако она не обретала ясных и устойчивых институциональных форм государственно-правового регулирования. В целом эта тенденция характерна и для киевского, и для татаро-монгольского, и для московского периодов отечественной истории. Для современной конституционной системы России первостепенное значение имеет опыт XVIII-XX веков, который сложился под влиянием реформ Петра I, их развития вплоть до Октябрьской революции 1917 г., затем – марксистско-ленинской доктрины государственно-правового регулирования экономической системы.

Первый этап истории России принято связывать с «Киевской Русью» (вторая половина IX в. – первая половина XIII в.) – средневекового государства в Восточной Европе, возникшего в результате объединения восточнославянских и финно-угорских племен под властью князей династии Рюриковичей (Игорь, Ольга, Святослав, Владимир, Ярослав, Владимир Мономах, Андрей Боголюбский, Всеволод Большое Гнездо и др.). Географическое расположение страны охватывало восточную часть Европы с севера на юг, ее геополитическая позиция предопределялась опорой на Византию – наиболее развитое в экономическом и политическом отношении государство того времени. По укладу хозяйства, типу ментальной культуры и ряду других оснований государственно-правового характера Киевская Русь представляла собой типичное европейское государство. Княжеская власть не была чрезмерно централизованной (скорее – раздробленной), хозяйственная деятельность смешивалась с политической. Основной юридический памятник того времени – «Русская правда» – представлял собой опыт не кодифицированного, разрозненного изложения отдельных гражданско-правовых, уголовно-правовых и процессуальных норм, причем санкции данного правового источника не отличались особой «жесткостью». Основные политико-экономические решения принимались князьями единолично. В сущности, аналогичные процессы и явления наблюда-

лись на территориях других государств Европы. Конституционные тенденции в средневековой Англии (Великая хартия вольностей от 15 июля 1215 г.) проявились значительно позже, когда Русь находилась под татаро-монгольским игом.

Вместе с тем, следует подчеркнуть наличие ряда важных особенностей политического устройства Новгородской республики, механизм принятия политико-экономических решений в которой значительно отличался от общепринятых в княжествах Киевской Руси. Население Новгородской республики формально делилось на сословия, неформально – на «лучших» и «меньших» в зависимости от имущественного благосостояния, при этом декларировалось формальное равноправие всех свободных граждан. Высшими полномочиями обладал институт народного веча, членство в котором принадлежало свободному мужскому населению. Эта форма решения политико-экономических вопросов существовала в большинстве древнерусских общин, однако с течением времени она была вытеснена княжеской властью и сохранилась лишь в Новгородской республике вплоть до XV в.

Кроме народного веча, функции текущего управления возлагались на Совет господ (бояр), в котором председательствовал архиепископ. Коллегиальные структуры власти (вече и совет) дополнялись рядом единоличных должностей, в числе которых – князь (его приглашало вече и заключало с ним договор, включавший множество ограничений и запретов экономического характера), посадник (избирался вечем, а не князем по согласованию или без согласования с Советом господ), тысяцкий (ведал торговыми отношениями). Значение подобных форм «протодемократической» организации и принятия политико-экономических решений в древней Руси, на наш взгляд, не следует преувеличивать, но и не стоит преуменьшать. Несмотря на то, что децентрализация экономико-политических полномочий нередко служила источником беспорядков, смут и кровопролития, она препятствовала излишней концентрации экономической власти в рамках фактических полномочий князей, следовательно – способствовала в большей степени свободе экономической деятельности и стимулировала ее развитие.

Период татаро-монгольского ига (первая половина XIII в. – середина XV в.) сыграл важнейшую роль в экономической истории нашего государства. Фактически Русь в этот период времени утратила свой «суверенитет» и функционировала как часть другого государства – Золотой Орды. В течение данного времени наблюдалась не только политическая, но и культурная экспансия восточного типа хозяйственно-политических отношений, включавшая в себя абсолютизацию и сакрализацию политической власти, ее сверхцентрализацию, стремление к четкой организации и дисциплине по военному образцу. Если в западноевропейских странах, наряду с определенной централизацией и укреплением власти монархов, наблюдались тенденции демократизации и постепенного (пусть и очень медленного) признания прав человека вплоть до их институционализации (вслед за Великой хартией вольностей от 15 июля 1215 г. – Петиция о праве от 7 июня 1628 г., «Habeas Corpus Act» (1679 г.), Билль о правах от 16 декабря 1689 г. и т.д.), политический строй российского государства осуществлял неуклонное движение по пути монархического абсолютизма, а экономическая система – крепостного права.

Термин «крепостная система» с этимологической точки зрения означает прикрепление крестьян к земле («крепость»), что фактически предполагало не только запрет крестьянам покидать земельные наделы и право помещиков на возвращение беглых крестьян; по существу, эта форма феодальной зависимости означала наследственное подчинение крепостных людей административной и судебной власти помещика, полноту его юрисдикции в их отношении. В русской истории институту крепостничества предшествовало холопство, широко распространенное в периоды Киевской Руси, татаро-монгольского ига и Московского государства. Обращение в холопство диктовалось не только принудительными причинами (плен, преступление, несостоятельность, рождение от несвободных родителей), но и нередко осуществлялось на добровольной основе (продажа, женитьба на холопе, поступление на службу). Холопы находились в полном усмотрении господ вплоть до права на их убийство; «за вину» можно было убить даже чужого холопа. При этом господин нес ответственность перед третьими лицами за действия своего холопа, даже если эти действия совершались по-

мимо воли рабовладельца. Указами Петра I от 1720 – 1722 гг. институт холопства полностью прекратил свое юридическое существование, зависимость крестьянина от помещика в дальнейшем могла иметь исключительно крепостной характер.

Примечательно, что крепостное право получило весьма широкое распространение в западноевропейских странах и, по существу, не обошло ни одну из стран Европы. Однако крепостная зависимость в этих государствах наблюдалась в различные исторические периоды и сравнительно рано прекратила свое существование (в Англии и Франции – IX-X вв., в Дании – XVI-XVII вв. и т.д.). Последствием отмены крепостной зависимости являлось не столько обезземеление отдельных крестьян, сколько, главным образом – появление и рост мелкой крестьянской собственности – основного источника развития рыночных отношений и свободы экономической деятельности. Лишь в сравнительно немногих европейских странах (Германия, Австро-Венгрия, а также Россия) крепостное право сохранялась до XIX в. Окончательное закрепощение крестьян в России состоялось вследствие «податной реформы» 1718-1724 гг. и продолжалось до 1861 г.

Период отечественной истории с 1861 по 1917 гг. полон драматизма, решительных перемен, нескольких революций и крупнейших политико-экономических преобразований. Можно без преувеличения сказать, что именно в течение этого исторического периода (особенно – в начале XX в.) у России был реальный шанс пойти по пути демократического конституционного развития, основанного на конституционных гарантиях частной собственности, свободы хозяйственной инициативы и предпринимательства, выборном парламенте, разделении властей и т.п. Однако в силу ряда объективных и субъективных причин доминирующим политико-политическим учением стал марксизм-ленинизм, в октябре 1917 г. одержала победу социалистическая революция. Социально-экономическое развитие опиралось на концепции диктатуры пролетариата, обобществления средств производства, юридической обязанности трудиться в качестве наемного персонала по трудовому контракту, запрета обогащения за счет эксплуатации чужого труда, государственного монополизма, административно-командных методов управления экономикой, ограничении хозяйственной самостоятельности и инициативы, этатизме и централизме.

Одним из первых экономико-правовых актов молодого советского государства был Декрет о земле (принят на заседании Съезда советов рабочих и солдатских депутатов 26 октября 1917 г. в два часа ночи). Согласно данному документу, право частной собственности на землю «отменялось навсегда», причем за «пострадавшими от имущественного переворота» признавалось «лишь право на общественную поддержку» на время, необходимое «для приспособления к новым условиям существования»<sup>1</sup>. Выражая «неуклонную решимость вырвать» человечество из «когтей» финансового капитала, первая советская конституция от 10 июля 1918 г. поставила в качестве основных задач «уничтожение» эксплуатации человека человеком, «полное устранение» деления общества на классы и «беспощадное подавление» эксплуататоров<sup>2</sup>. Обратим внимание на следующее важное обстоятельство: несмотря на то, что первая советская конституция от 10 июля 1918 г. была рассчитана на переходный период и содержала, в основном, декларативные нормы, в этой конституции имелся специальный раздел пятый «Бюджетное право» (который включал в себя десять пунктов)<sup>3</sup>. Столь внимательное отношение к регулированию экономических основ функционирования государства и общества на уровне конституции государства будет присуще и большинству последующих

<sup>1</sup> Декрет о земле от 27 октября 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3. Утратил силу.

<sup>2</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582. Утратила силу.

<sup>3</sup> Примечательно, что понятие «бюджета», согласно данному разделу конституции, относилось лишь к общегосударственному уровню, политико-территориальные образования имели «сметы» расходов и доходов. Местные советы обладали правом самостоятельного обложения налогами и сборами «на нужды народного хозяйства» (в современной России это запрещено законодательством). При недостаточности указанных средств из государственного бюджета каких-либо дотаций или субвенций (как это делается в современной России) не предоставлялось. На местные нужды давались кредиты государственного казначейства. Исключение составляли «пособия или ссуды» из средств государственного казначейства местным советам «для покрытия неотложных расходов».

советских конституций (за исключением, однако, «второй» советской конституции от 31 января 1924 г.)<sup>4</sup>.

В период интервенции и гражданской войны (1918 – 1920 гг.) правовые акты экономико-правового характера в качестве основной цели имели экономическое обеспечение нужд Красной армии. Декретами Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров от 13 мая 1918 г. о чрезвычайных полномочиях народного комиссара по продовольствию и от 30 октября 1918 г. об обложении сельских хозяев натуральным налогом в виде отчисления части сельскохозяйственных продуктов, по сути, устанавливался институт отчуждения «излишков» продовольственной продукции. Так, специальным декретом Совета народных комиссаров предписывалось, что «все количество хлебов и зернового фуража», необходимое для государственных потребностей, «разверстывается для отчуждения у населения»<sup>5</sup>.

Неэффективность подобной экономической политики знаменовалась переходом к нэпу (1921 – 1929 гг.), в течение которого был принят ряд важных экономико-правовых актов, направленных на определенную либерализацию советской экономики, включая, прежде всего, замену продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом<sup>6</sup>. О признании в период нэпа определенной степени свободы экономической деятельности свидетельствуют и нормы Гражданского кодекса РСФСР от 31 октября 1922 г., согласно которым в качестве организационно-правовых форм хозяйственной деятельности позиционировались простые и полные товарищества, товарищества на вере, товарищества с ограниченной ответственностью и даже акционерные общества (паевые товарищества)<sup>7</sup>. В более поздней истории советского государства само по себе существование данных организационных форм хозяйственной деятельности было бы совершенно немыслимым. При этом уголовный кодекс РСФСР от 26 мая 1922 г. предусматривал уголовные наказания за такие деяния, как «трудо-вое дезертирство», «уклонение от явки на работу», «самовольное оставление работы», «бесхозяйственное использование рабочей силы», «расточение государственного состояния», «неисполнение обязательств по договору» (если доказан «заведомо злонамеренный характер» такого неисполнения), «выдача продуктов и предметов не по назначению», «взимание квартирной платы выше установленной нормы», «нарушение положений, регулирующих проведение в жизнь государственных монополий», «искусственное повышение цен»<sup>8</sup>. Приведенные составы преступлений весьма ярко демонстрируют фактически проводимую в советской России политику в период нэпа, несмотря на определенное «смягчение» экономического режима полного обобществления имущества и фактического запрещения какой-либо предпринимательской деятельности и хозяйственной инициативы, что наблюдалось в первые годы после Октябрьской революции 1917 г.

В период коренной перестройки экономических отношений (1930 – 1941 гг.) был взят курс на коллективизацию и колхозное строительство<sup>9</sup>, замену в обобществленном секторе народного хозяйства товарного кредитования банковским (т.е. воспрещение государственным органам, кооперативам и акционерным обществам отпускать товары и оказывать услуги друг другу в кредит)<sup>10</sup>, борьбу с кулачеством<sup>11</sup>, обеспечение хозяйственного расчета<sup>12</sup>,

<sup>4</sup> Основной закон (Конституция) СССР от 31 января 1924 г. М., 1924. Утратил силу.

<sup>5</sup> Декрет СНК о разверстке зерновых хлебов и фуража, подлежащих отчуждению в распоряжение государства, между производящими губерниями от 11 января 1919 г. // Декреты Советской власти. Т. 4. М., 1968. С. 292 – 294. Утратил силу.

<sup>6</sup> Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета о замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом от 21 марта 1921 г. // СУ РСФСР. 1921. № 26. Ст. 147. Утратил силу.

<sup>7</sup> Гражданский кодекс РСФСР от 31 октября 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903. Утратил силу.

<sup>8</sup> Уголовный кодекс РСФСР от 26 мая 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153. Утратил силу.

<sup>9</sup> Постановление ЦК ВКП (б) «О темпе коллективизации и мерах помощи государства колхозному строительству» от 5 января 1930 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 5. М., 1984. С. 72 – 75.

<sup>10</sup> Постановление Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров СССР «О кредитной реформе» от 30 января 1930 г. // СЗ СССР. 1930. № 8. Ст. 98. Утратило силу.

укрепление социалистической собственности<sup>13</sup>, охрану общественного имущества от «разбазаривания»<sup>14</sup>. Одной из основных организационно-правовых форм осуществления сельского хозяйства становится сельскохозяйственная артель, в которую «добровольно» объединялись «все трудящиеся села» при полном обобществлении средств производства и сохранении в личном пользовании лишь жилых построек и имущества колхозного двора. Артель принимала на себя обязательство вести хозяйство «по плану», точно соблюдая указания правительства вплоть до времени сева, подъема паров, уборки, молотбы и т.д. Вместе с тем, вступающие в артель должны были внести определенный денежный взнос, в дальнейшем участвуя в деятельности организации своим личным трудом (наем временных рабочих допускался в исключительных случаях либо для производства строительных работ)<sup>15</sup>.

Фактически сложившаяся экономическая конституция советского государства весьма рельефно выразилась в тексте третьей советской конституции – Конституции (Основном Законе) СССР от 5 декабря 1936 г. В этом документе в качестве экономической основы СССР определялись социалистическая система хозяйства, социалистическая собственность на средства производства (при полной отмене частной собственности на эти объекты), ликвидация капиталистической системы хозяйства (ст. 4). Основными формами социалистической собственности являлись государственная (всенародное достояние) и кооперативно-колхозная собственность (ст. 5), которым придавался статус «священной и неприкосновенной основы советского строя», одно лишь «покушение» на которую (что является неоконченным правонарушением в теории государства и права) давало основания считать правонарушителя «врагом народа» (ст. 131). Личная собственность допускалась лишь в отношении трудовых доходов и сбережений, жилых домов, подсобных домашних хозяйств, предметов домашнего хозяйства, обихода, личного потребления и удобства (ст. 10).

Конституция СССР от 1936 г. была нацелена на необратимость социалистических преобразований до такой степени, что в некоторых ее положениях демонстрировала юридико-технический прием невозможности прекращения правоотношения в принципе, вне зависимости от каких-либо новых юридических фактов. Так, ст. 8 анализируемой Конституции предписывала, что занимаемая колхозами земля «закрепляется за ними навечно». Вместе с тем, на наш взгляд, не следует воспринимать экономическую часть Конституции СССР от 1936 г. исключительно в критическом ключе. Например, в ст. 11 данной Конституции закреплялись «вполне современные» цели хозяйственной жизни (увеличение общественного богатства, неуклонный подъем материального и культурного уровня граждан, укрепление независимости государства и усиление его обороноспособности)<sup>16</sup>. Соответствующие нормы, к сожалению, отсутствуют в действующей Конституции РФ.

Своего рода квинтэссенцией периода коренной перестройки экономических отношений (1930 – 1941 гг.) явился Указ Президиума Верховного Совета СССР о переходе на восьмичасовой рабочий день и запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений. Согласно этому документу, вводился запрет «самовольного ухода» рабочих и служащих из государственных, кооперативных и общественных предприятий и учре-

<sup>11</sup> Постановление Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров СССР «О мероприятиях по укреплению социалистического переустройства сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации и по борьбе с кулачеством» от 1 февраля 1930 г. // СЗ СССР. 1930. № 9. Ст. 105. Утратило силу.

<sup>12</sup> Постановление Совета народных комиссаров СССР «Об изменении в системе кредитования, укреплении кредитной работы и обеспечении хозяйственного расчета во всех хозяйственных органах» от 20 марта 1931 г. // СЗ СССР. 1931. № 18. Ст. 166. Утратило силу.

<sup>13</sup> Постановление Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров СССР «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности от 7 августа 1932 г. // СЗ СССР. 1932. № 62. Ст. 360. Утратило силу.

<sup>14</sup> Постановление Центрального комитета ВКП (б) и Совета народных комиссаров СССР «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания» от 27 мая 1939 г. // СП СССР. 1939. № 34. Ст. 235. Утратило силу.

<sup>15</sup> Примерный устав сельскохозяйственной артели от 17 февраля 1935 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 2. М., 1967. С. 519 – 530.

<sup>16</sup> Конституция (Основной Закон) СССР от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1936. № 283. Утратила силу.

ждений, а равно – самовольный переход с одного предприятия или одного учреждения в другое. Уход или переход мог разрешить только директор предприятия или начальник учреждения. Обязанность трудиться толковалась теперь не просто как запрет тунеядства. Советский гражданин обязывался к наемному труду в *конкретной* организации, с которой он состоял в трудовых отношениях, причем по своей воле и собственному усмотрению он был не вправе покинуть соответствующую организацию<sup>17</sup>. Современный конституционализм трактует это как «подневольный труд», по своей природе близкий к одной из (пусть и сравнительно «мягких») форм трудового рабства.

При этом дисциплина труда доводилась до крайней степени. Так, выпуск недоброкачественной или некомплектной промышленной продукции с нарушением обязательных стандартов квалифицировался в качестве «противогосударственного преступления», равносильного «вредительству». Директора, главные инженеры и начальники отделов технического контроля за указанные деяния предавались суду и подвергались тюремному заключению сроком от трех до восьми лет<sup>18</sup>. Неудивительно, что в целом указанные административные меры давали определенный результат в виде экономического роста. Однако ни о какой «свободе экономической деятельности» на основе «рыночной конкуренции» здесь не могло идти и речи. Экономические результаты достигались на основе военно-мобилизационных методов управления, применяемых в мирное время. В тексте Конституции СССР об этих методах прямого упоминания не было. Конституционное регулирование ограничивалось общими нормами о социалистическом способе ведения народного хозяйства, который позиционировался в качестве более эффективного, чем капиталистический.

Период Великой отечественной войны (1941 – 1945 гг.) – один из наиболее трагических в новейшей российской истории. Экономико-правовые решения советской власти того периода были продиктованы военными условиями, которые ставили под угрозу не только существование советского конституционного строя, но и сохранение нации как таковой. Вполне объясним окончательный перевод на военные «рельсы» советской экономики, главной целью которой служила победа над фашистскими захватчиками. Это потребовало усиления режима рабочего времени рабочих и служащих<sup>19</sup>, подчинения интересам фронта деятельности всех хозяйственных структур<sup>20</sup>. Права народных комиссаров были значительно расширены в сфере распределения и перераспределения материальных ресурсов<sup>21</sup>. Трудоспособное население в городах на период военного времени подлежало мобилизации в целях работы на производстве и в строительстве<sup>22</sup>, для колхозников был существенно повышен обязательный минимум трудодней<sup>23</sup>. В районах, освобожденных от немецкой оккупации, принимались незамедлительные меры по восстановлению хозяйства<sup>24</sup>. Сразу после победы со-

<sup>17</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР «О переходе на восьмичасовой рабочий день, на семидневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений» от 26 июня 1940 г. // ВВС СССР. 1940. № 20. Утратил силу.

<sup>18</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об ответственности за выпуск недоброкачественной или некомплектной продукции и за несоблюдение обязательных стандартов промышленными предприятиями» от 10 июля 1940 г. // ВВС СССР. 1940. № 23. Утратил силу.

<sup>19</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР «О режиме рабочего времени рабочих и служащих в военное время» от 26 июня 1941 г. // ВВС СССР. 1941. № 30. Утратил силу.

<sup>20</sup> Директива Совнаркома СССР и ЦК ВКП (б) партийным и советским организациям прифронтовых областей от 29 июня 1941 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 3. М., 1968. С. 38-40.

<sup>21</sup> Постановление Совета народных комиссаров СССР «О расширении прав народных комиссаров СССР в условиях военного времени» от 1 июля 1941 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 3. М., 1968. С. 40-41.

<sup>22</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР «О мобилизации на период военного времени трудоспособного городского населения для работы на производстве и строительстве» от 13 февраля 1942 г. // ВВС СССР. 1942. № 6. Утратил силу.

<sup>23</sup> Постановление Совета народных комиссаров СССР и Центрального комитета ВКП (б) «О повышении для колхозников обязательного минимума трудодней» от 13 апреля 1942 г. // СП СССР. 1942. № 4. Ст. 61. Утратило силу.

<sup>24</sup> Постановление Совета народных комиссаров СССР и Центрального комитета ВКП (б) «О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации» от 21 августа 1943 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 3. М., 1968. С. 131-169.

ветского народа в Великой отечественной войне был принят ряд экономико-правовых решений, направленных на сокращение производства вооружений и перестройку промышленности на мирные цели<sup>25</sup>, восстановление отпусков рабочим и служащим. Примечательно, что за неиспользованный отпуск в военное время трудящимся выплачивалась денежная компенсация в качестве специальных вкладов в сберегательные кассы<sup>26</sup>.

После победы советского народа в Великой отечественной войне наступил этап восстановления и развития народного хозяйства (1945 – начало 50-х гг.). В сущности, конституционно-правовые подходы к регулированию и организации управления экономикой в течение этого периода времени были сохранены. Задачи восстановления разрушенного хозяйства, особенно на самых ранних этапах, требовали все того же «мобилизационного» подхода. Однако партия и правительство не могли не учитывать состояние естественной удовлетворенности общества ввиду одержанной им военной победы. Народ-победитель требовал большего уважения достоинства, почета и признания. Вследствие этого со стороны высшей власти наблюдались, если можно так выразиться, отдельные «либеральные» решения. В их числе, например, отмена смертной казни, что мотивировалось стремлением высших органов государства «идти навстречу пожеланиям» профессиональных союзов и «других авторитетных организаций»<sup>27</sup>. Всеми доступными средствами культивировались идеи мира, запрета пропаганды войны<sup>28</sup>. Однако уже в январе 1950 г. смертная казнь была восстановлена в отношении изменников Родины, шпионов и подрывников-диверсантов<sup>29</sup>. Принимались меры по ужесточению режима соблюдения государственной тайны<sup>30</sup>.

Начиная с середины 50-х годов в советской России наблюдается тенденция к либерализации общественных отношений, что затронуло не только политико-правовую, но и экономическую сферу. В числе прочего, на официальном уровне было признано, что в практике экономического планирования прошлого были «допущены серьезные недостатки и ошибки». Чрезмерная централизация и завышенное число показателей для хозяйствующих субъектов «не вызывались государственной необходимостью»<sup>31</sup>. Сельскохозяйственным артелям предоставляются условия более полной самостоятельности в принятии экономических решений<sup>32</sup>, отменяется судебная ответственность рабочих и служащих за самовольный уход с предприятий и из учреждений, за прогул без уважительной причины<sup>33</sup>, увеличиваются размеры государственных пенсий<sup>34</sup>, усиливается охрана труда подростков<sup>35</sup>, увеличивается продолжительность отпусков по беременности и родам<sup>36</sup>.

<sup>25</sup> Постановление Государственного комитета обороны «О мероприятиях по перестройке промышленности в связи с сокращением производства вооружений» от 26 мая 1945 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 3. М., 1968. С. 231-232.

<sup>26</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об отпусках рабочим и служащим» от 20 июня 1945 г. // ВВС СССР. 1945. № 37.

<sup>27</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об отмене смертной казни» от 26 мая 1947 г. // ВВС СССР. 1947. № 17. Утратил силу.

<sup>28</sup> Закон Верховного Совета СССР «О защите мира» от 12 марта 1951 г. // ВВС СССР. 1951. № 5. Утратил силу.

<sup>29</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР «О применении смертной казни к изменникам Родины, шпионам, подрывникам-диверсантам» от 12 января 1950 г. // ВВС СССР. 1950. № 3. Утратил силу.

<sup>30</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об ответственности за разглашение государственной тайны и за утрату документов, содержащих государственную тайну» от 9 июня 1947 г. // ВВС СССР. 1947. № 20. Утратил силу.

<sup>31</sup> Постановление Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР «Об изменении практики планирования сельского хозяйства» от 9 марта 1955 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. М., 1968. С. 192-197. Утратило силу.

<sup>32</sup> Постановление Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР «Об уставе сельскохозяйственной артели и дальнейшем развитии инициативы колхозников в организации колхозного производства и управлении делами артели» от 6 марта 1956 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. М., 1968. С. 290-297. Утратило силу.

<sup>33</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об отмене судебной ответственности рабочих и служащих за самовольный уход с предприятий и из учреждений и за прогул без уважительной причины» от 26 апреля 1956 г. // ВВС СССР. 1956. № 10. Ст. 203. Утратил силу.

<sup>34</sup> Закон СССР «О государственных пенсиях» от 14 июля 1956 г. // ВВС СССР. 1956. № 15. Ст. 313.

<sup>35</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об установлении шестичасового рабочего дня для подростков от 16 до 18 лет» от 26 мая 1956 г. // ВВС СССР. 1956. № 12. Ст. 242. Утратил силу. Указ Президиума Верховно-

В целях совершенствования организации промышленности и строительства вводится территориальный принцип управления по административным районам, создаются советы народного хозяйства. На Госплан СССР и Государственный научно-технический комитет Совета Министров СССР возлагаются задачи всестороннего изучения потребностей народного хозяйства, оптимального размещения производительных сил, пропорционального развития хозяйственных отраслей, внедрения передового опыта производства, использования новой техники<sup>37</sup>. При этом сохранялся централизованный и плановый характер управления народным хозяйством. Меры ответственности за невыполнение планов и заданий по поставкам продукции не упразднялись, но были значительно смягчены (кроме уголовной ответственности, которая не отрицалась, более активно применялись дисциплинарные и материальные санкции)<sup>38</sup>. Расходы на оборонные цели подлежали значительным сокращениям<sup>39</sup>. При этом вводилась уголовная ответственность за приписки и другие искажения отчетности о выполнении планов, что квалифицировалось как противогосударственные действия, наносящие вред народному хозяйству<sup>40</sup>. Принятые 8 декабря 1961 г. Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик (ст. 11) значительно сузили круг организационно-правовых форм хозяйствующих субъектов, ограничив его государственными организациями (чаще всего – предприятиями), колхозами и другими кооперативными и общественными организациями, а также государственно-кооперативными организациями<sup>41</sup>.

Важно подчеркнуть, что в рассматриваемый исторический период партийные и советские органы были крайне озабочены реализацией таких задач, как использование экономических резервов, организация производства, учет нужд хозяйствующих субъектов, изучение их потребностей, повышение экономической эффективности<sup>42</sup>. Методы партийного и государственного управления экономикой становились более гибкими, отчасти – децентрализованными, однако не отрицали главного в экономической системе социалистического общества: обобществления средств производства и запрета частной хозяйственной инициативы, рассчитанной на получение частной прибыли. Благополучие советских граждан должно было расти вследствие более эффективного планирования и контроля, повышения их заработных плат и социальных выплат. Хозяйствующие субъекты становились все более крупными, по существу – государственно-корпоративными, управляемыми из центра в строгом соответствии с социально-экономическим планированием в масштабе всей страны. Несмотря на определенное замедление темпов общественного развития (середина 60-х – начало 90-х гг.), эти тенденции в целом не изменились вплоть до прихода к власти М.С. Горбачева, объявления курса «перестройки», распада СССР, конституционной реформы 1993 г. и функционирования современной России.

Современный исторический период с точки зрения институциональных подходов к определению основ экономической политики можно было бы назвать «постсоветским» в том смысле, что, с одной стороны, произошел решительный отказ от ряда коммунистических и социалистических идеологических ценностей (диктатуры пролетариата, обобществления средств производства, юридической обязанности трудиться в качестве наемного персонала

---

го Совета СССР «Об усилении охраны труда подростков» от 13 декабря 1956 г. // ВВС СССР. 1956. № 24. Ст. 529. Утратил силу.

<sup>36</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об увеличении продолжительности отпусков по беременности и родам» от 26 марта 1956 г. // ВВС СССР. 1956. № 6. Ст. 154. Утратил силу.

<sup>37</sup> Закон СССР «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» от 10 мая 1957 г. // ВВС СССР. 1957. № 11. Ст. 275. Утратил силу.

<sup>38</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об ответственности за невыполнение планов и заданий по поставкам продукции» от 24 апреля 1958 г. // ВВС СССР. 1958. № 2. Ст. 202. Утратил силу.

<sup>39</sup> Закон СССР «О новом значительном сокращении Вооруженных Сил СССР» от 15 января 1960 г. // ВВС СССР. 1960. № 3. Ст. 26. Утратил силу.

<sup>40</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об ответственности за приписки и другие искажения отчетности о выполнении планов» от 24 мая 1961 г. // ВВС СССР. 1961. № 22. Ст. 225. Утратил силу.

<sup>41</sup> Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик от 8 декабря 1961 г. // ВВС СССР. 1961. № 50. Ст. 525.

<sup>42</sup> Постановление Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР «О перестройке управления сельским хозяйством» от 22 марта 1962 г. // СП СССР. 1962. № 5. Ст. 38. Утратило силу.

по трудовому контракту, запрета обогащения за счет эксплуатации чужого труда), с другой – наблюдаются отдельные черты прежней, советской (отчасти – дореволюционной) системы хозяйствования (государственный монополизм в отдельных отраслях, административно-командные методы управления экономикой, ограничения хозяйственной самостоятельности и инициативы, этатизм и централизм). Эти и ряд иных тенденций, имеющих конституционно-правовую природу, имеют место в современной России, в основном, вследствие *исторических* предпосылок и обстоятельств.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Декрет о земле от 27 октября 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3. Утратил силу.
2. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582. Утратила силу.
3. Основной закон (Конституция) СССР от 31 января 1924 г. М., 1924. Утратил силу.
4. Гражданский кодекс РСФСР от 31 октября 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903. Утратил силу.
5. Уголовный кодекс РСФСР от 26 мая 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153. Утратил силу.

**Башкатов Александр Дмитриевич**

ФГБОУ ВПО «Госунiversитет – УНПК»

Аспирант кафедры «Конституционное и муниципальное право»

302020, Орел, Наугорское ш., 40

Тел.: (4862) 41-98-07

E-mail: soip-unpk@yandex.ru

A.D. BASHKATOV

## HISTORICAL STAGES OF DEVELOPMENT STATE-LEGAL REGULATION ECONOMIC ACTIVITY IN RUSSIA

*Clause is devoted to research of some the constitutional problems connected with regulation of economic activities at various stages of becoming and development of the Russian statehood. The author proves, that the modern historical period from the point of view of bases of economic policy could be named «postSoviet» in the sense that, on the one hand, has occurred resolute refusal from of some communistic and socialist ideological values (dictatorships of proletariat, nationalization of means of production, a legal duty to work on the hired personnel under the labour contract, an interdiction of enrichment due to operation of another's work), with another - separate features former, Soviet (partly - pre-revolutionary) systems of managing (the state monopolism in some economic branches, command methods of management by economy, restrictions of economic independence and the initiative, statehood and centralism) are observed.*

**Keywords:** *freedom of economic activities, the constitutional economy, the constitutional bases of economic system, history of the constitutional development.*

## BIBLIOGRAPHY

1. Dekret o zemle ot 27 oktyabrya 1917 g. // SU RSFSR. 1917. № 1. St. 3. Utratil silu.
2. Konstitutsiya (Osnovnoy Zakon) Rossiyskoy Sotsialisticheskoy Federativnoy Sovetskoy Respubliki ot 10 iyulya 1918 g. // SU RSFSR. 1918. № 51. St. 582. Utratila silu.
3. Osnovnoy zakon (Konstitutsiya) SSSR ot 31 yanvarya 1924 g. M., 1924. Utratil silu.
4. Grazhdanskiy kodeks RSFSR ot 31 oktyabrya 1922 g. // SU RSFSR. 1922. № 70. St. 903. Utratil silu.
5. Ugolovnyy kodeks RSFSR ot 26 maya 1922 g. // SU RSFSR. 1922. № 15. St. 153. Utratil silu.

**Bashkatov Aleksandr Dmitrievich**

State University – ESPC

Postgraduate student of the Department of «Constitutional and municipal law»

302020, Orel, Naugorskoe h., 40

Tel.: (4862) 41-98-07

E-mail: soip-unpk@yandex.ru

Р.В. ГАВРИЛОВ

## ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНСТВА ЕЕ СИСТЕМЫ В РОССИИ

*В статье исследуется ряд конституционных проблем федеративного устройства России в контексте обеспечения единства системы государственной власти. Автор приходит к убеждению, что федерализм в России имеет ряд специфических черт, которые свидетельствуют о сочетании конституционных принципов децентрализации и централизации. Исторически российскому государству была присуща скорее унитарная, чем федеративная форма. Однако выбор в пользу федерализма как одной из основ конституционного строя в современных условиях не является случайным. Понятие «единство системы государственной власти» нуждается в дифференцированном толковании в зависимости от объекта конституционно-правового регулирования.*

**Ключевые слова:** федерализм, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий, государственная целостность, суверенитет.

В условиях федеративной формы политико-территориального устройства страны существенным образом возрастает значение конституционного фактора территориальной организации государственной власти. В унитарных государствах, разумеется, также присутствуют административно-территориальные единицы, в пределах которых осуществляется публичная власть, однако их конституционно-правовой статус менее значим. Они нередко претендуют на автономию и самостоятельность (как, например, в Испании или в Соединенном Королевстве)<sup>1</sup>, но подобные политические устремления не гарантированы институционально и конституционно<sup>2</sup>. В отличие от этого, федеративной форме имманентно присуще политическое признание достаточной свободы, автономии и самостоятельности субъектов федерации, их полноценной конституционной правосубъектности. В советской России эта концепция нашла крайнее выражение в праве свободного выхода республик из состава СССР.

Изначально Российская империя отрицала федеративную форму. Российское государство позиционировалось в качестве унитарного, несмотря на обширность территории<sup>3</sup>. Федерализм как элемент конституционного строя сформировался в нашей стране с образованием СССР и был продиктован стремлением В.И. Ленина (в противовес точке зрения И.В. Сталина) обеспечить не просто автономию, но широкую конституционную самостоятельность союзных республик<sup>4</sup>, в которых победили социалистические революции и которые предпочитали коммунистическую перспективу развития<sup>5</sup>. Это органично вписывалось в интернациональную доктрину марксизма-ленинизма, которой всегда были чужды национальные предрассудки и национализм как таковой. С точки зрения коммунистической теории, деление общества на классы гораздо важнее национальной дифференциации<sup>6</sup>. Молодая советская

<sup>1</sup> Тьерней С. Шотландия: деволюция в рамках унитарного государства // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 4. С. 71-88. Сардарян Г.Т. Конституционная реформа 2001 года в Италии в контексте перехода от сложного унитарного государства к федеративному // Право и управление. XXI век. 2013. № 2. С. 122.

<sup>2</sup> Саликов М.С. Советское унитарное государство: государственно-правовые проблемы. Дисс... канд. юрид. наук. Свердловск, 1990. С. 43.

<sup>3</sup> Замышляев Д.В. Унитарное государство Российской империи // История государства и права. 2004. № 4.

<sup>4</sup> Кислицын И.М. Некоторые особенности советского социалистического федерализма СССР и их перспективное значение в развитии государственного устройства Советского Союза // Государство, право, законность. Пермь, 1968. С. 66-89.

<sup>5</sup> Каримов А.М. Ленинские принципы социалистического федерализма в Конституции СССР и практике советского национального государственного строительства // Актуальные вопросы советского права. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1985. С. 5-7.

<sup>6</sup> Биндер М.А. Новая Конституция СССР и некоторые вопросы теории советского федерализма // Конституционные основы государственного строительства в развитом социалистическом обществе. М.: Наука, 1980.

республика открывала границы широкого международного сотрудничества с государствами, которые выбрали коммунистический путь развития. Представителям рабочего класса и беднейшего крестьянства права российского гражданства предоставлялись без каких бы то ни было затруднений и формальностей. Что касается буржуазии и других враждебных классов – к ним коммунистическая теория питала полную непримиримость вне зависимости от расы, языка, национальной принадлежности и культуры.

Примечательно, что в советской России федерализм имел сложносоставную природу, потому что федеративную форму имел не только Союз ССР, но и РСФСР как одна из республик СССР. Фактически РСФСР представляла собой унитарную республику с относительной автономией входящих в ее состав административно-территориальных единиц, но юридически это публично-правовое образование позиционировалось в качестве федеративного государства<sup>7</sup>. Основным же связывающим фактором, предопределяющим единство федеративных государств, был не конституционализм и не конституционно-правовое регулирование. Ключевое значение имело единство марксистско-ленинской идеологии, обеспечиваемой коммунистической партией – авангардом рабочего движения. Указанные идеи прослеживаются не только исходя из анализа текстов советских конституций, но и ряда решений партии и правительства, включая постановления съездов и пленумов ЦК КПСС.

По мере поступательного конституционно-правового развития к концу XX века Союз ССР подошел к критической фазе<sup>8</sup>, которая привела к распаду союзного государства и образованию суверенных государств на базе бывших республик в составе СССР. Этому способствовал августовский путч 1991 г., арест главы государства М.С. Горбачева, решительное сопротивление ГКЧП со стороны гражданского общества, в конечном итоге – освобождение из-под стражи Президента СССР, но одновременно с этим – перевес фактических полномочий в пользу властей республик в составе СССР, многие из которых к тому времени были сформированы демократическим путем и обладали правом на большую легитимность по сравнению даже с Президентом СССР (в частности, Б.Н. Ельцин вследствие российского референдума об учреждении выборной должности главы государства и последующих прямых выборов мог опираться на более широкую электоральную базу по сравнению с М.С. Горбачевым, который не был избран всенародно гражданами СССР).

Можно по-разному оценивать события 1991 г. с политической и нравственной точек зрения, однако анализируя их в конституционно-правовом измерении нельзя не признать, что бывшие республики в составе СССР *воспользовались своим конституционным правом* на свободный выход из состава федеративного государства. Федерализм в СССР изначально предопределялся не конституционно-правовыми причинами. Его распад также объяснялся в основном отказом от господствующего положения доктрины марксизма-ленинизма. Но в юридическом (точнее – конституционно-правовом) аспекте «буква» конституционного закона, да и его «дух» были соблюдены. При конструировании в 1922 г. модели федеративного советского государства его единство не гарантировалось юридически. Скорее напротив, создавалась правовая база для добровольности объединения и формальной децентрализации. По мере крушения единства коммунистической идеологии прекратил свое существование и федерализм, и *фактическая идеологическая централизация* (при *формальной конституционной децентрализации*) публичной власти на уровне СССР.

Оказавшись в 1991 г. суверенным государством, постсоветская Россия должна была выбрать путь между федеративной и унитарной конституционной конструкцией внутреннего территориального устройства<sup>9</sup>. Подчеркнем, что федеративная форма России (в отличие от федерализма на уровне СССР) не имела под собой достаточной исторической базы. РСФСР –

<sup>7</sup> Замышляев Д.В. «Унитарная федерация» советского периода развития российского государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 3. С. 33-37.

<sup>8</sup> Овсепян Ж.И. Реформы российского федерализма конца XX столетия. Часть 1 (период до распада СССР) // Северо-Кавказский юридический вестник. 2004. № 1. С. 14-45.

<sup>9</sup> Ковалев Ю.В. Единая Россия: федеративное или унитарное государство? // Конституционные чтения. Вып. 5. Саратов: ПАГС, 2004. С. 93.

федерация весьма формальная, по сути – никогда и не существовавшая в реалиях (что, однако, полностью отрицалось официальной политикой в советский период)<sup>10</sup>. Административно-территориальные образования РСФСР не имели своих конституций и законов, их автономность напоминала скорее унитарную, чем федеративную методологию конституционно-правового регулирования. Несмотря на это, суверенная Россия после распада СССР остановила свой выбор именно на *конституционном федерализме*. Это нашло юридическое выражение сначала в Федеративном договоре, позднее – в Конституции РФ 1993 г. и последующих нормативных правовых актах, в практике Конституционного Суда РФ, законотворческой деятельности субъектов РФ.

В пользу федеративного конституционного решения свидетельствует много обстоятельств. Прежде всего, это обусловлено *многонациональным составом* современной России, причины которого уходят далеко вглубь отечественной истории государственного устройства страны. В конечном итоге, сложились территории относительно компактного проживания различных наций и народностей<sup>11</sup>, которые объединялись царской властью, доктриной большевиков, в современных условиях – традициями совместного государственного существования, взаимодействия и общежития.

Современный российский федерализм имеет асимметричную форму в том смысле, что выделяются субъекты РФ с титульной национальностью и без таковой. Титульная национальность в республиках в составе Федерации (за исключением Республики Крым, принятой в состав России вследствие последних украинских событий) имеет большую степень национально-государственной идентификации по сравнению с автономными образованиями (автономная область и автономные округа). Однако важно подчеркнуть, что автономные образования все же имеют титульную национальность, что позволяет сравнительно малым по численности нациям и народностям ощущать определенную степень государственного уважения и признания их культуры. Это, в свою очередь, обеспечивает единство публичной власти, поскольку противодействует различным формам внутригосударственного сепаратизма по национальному признаку. Другие субъекты Федерации (края, области и города федерального значения) титульной национальности не имеют.

Кроме национального фактора, в пользу федеративной формы государственного устройства свидетельствует *правопреемственность* в переходе от государственной формы СССР к суверенной России. Российская Федерация объявила себя правопреемником Союза ССР и, следовательно, нуждается в сохранении ряда конституционно-правовых традиций, принципов и норм. Разумеется, с территориальной точки зрения это не вполне оправдано (правопреемник союзного государства территориально совпадает с одним из его бывших субъектов), однако *обширность российской территории*, охват значительной части евразийского континента – в общей сложности, свидетельствуют в пользу федеративного выбора. Федерализм представляет интерес и в целях обеспечения *рыночной экономики*, свободы экономической деятельности, *децентрализации политической власти* и т.п.

Строительство конституционного федерализма в современной России вступило в наиболее активную фазу с принятием Конституции РФ 1993 г., которая нацелила общество на полноту государственной власти субъектов РФ вне пределов ведения России и ее полномочий по предметам совместного ведения, возможности самостоятельного конструирования властеотношений в конституционном и уставном правотворчестве, праве принятия собственных законодательных актов субъектов РФ. По сравнению с советскими конституциями, действующая Конституция РФ 1993 г. отказалась от суверенитета субъектов федеративного

---

<sup>10</sup> Хаванских А.Ю. Принципы федерализма в первых законодательных актах советского правительства и Конституции РСФСР 1918 г. Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2005. № 49. Ст. 183. Ким А.И. Существенный шаг в развитии федерализма в РСФСР // Актуальные проблемы правоправедения в современный период. Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1991. С. 23-26.

<sup>11</sup> Русинова С.И. Национальная государственность в социалистическом унитарном государстве (государственно-правовые аспекты) // Конституционное регулирование национального суверенитета и государственности в СССР. Свердловск: СЮИ, 1982. С. 84-95.

государства<sup>12</sup>, не признала права их свободного выхода из федерации, унифицировала предметы совместного ведения и исключительного ведения субъектов РФ вне зависимости от их видов (республики, края, области, города федерального значения, автономная область или автономный округ), предпочла «остаточный принцип» установления предметов ведения субъектов РФ (к их ведению, как предписывает ст. 76 Конституции РФ, относится то, что не отнесено к исключительному ведению Федерации и совместному ведению России и ее субъектов).

В течение ряда лет после вступления в силу Конституции РФ 1993 г. строительство федерализма осуществлялось и «сверху», и «снизу», причем федеральная власть весьма активно способствовала определенной степени децентрализации властных полномочий и публично значимых функций публично-территориальных образований и их органов. Об этом, в частности, свидетельствует практика Конституционного Суда РФ 1995 – 2000 гг., которая демонстрировала весьма частые обращения Президента РФ в Конституционный Суд РФ с целью воспрепятствования чрезмерному вмешательству федерального законодателя в конституционные полномочия субъектов РФ и муниципальных образований. Так, именно Президент РФ обратился в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ законодательства о местном самоуправлении в части разграничения полномочий в сфере сроков проведения муниципальных выборов (позиция главы государства состояла в защите самостоятельности местного самоуправления от вмешательства федерального центра)<sup>13</sup>. По инициативе главы государства Конституционный Суд РФ дал оценку допустимости образования в субъектах Федерации административно-территориальных единиц, в которых осуществляется не местное самоуправление, а государственная власть<sup>14</sup>. Вместе с тем, Президент РФ настаивал в Конституционном Суде РФ на исключении в законодательстве субъектов РФ ценза оседлости<sup>15</sup>, на запрете субъектам Федерации контролировать исполнение федерального законодательства<sup>16</sup>, обеспечивая тем самым разумный баланс между централизацией и децентрализацией государственной власти в условиях федеративного государства. Примечательно, что Конституционный Суд РФ не всегда соглашался с правовой позицией Президента РФ, причем решения Конституционного Суда РФ служили как в пользу централизации (допустимость регулирования в федеральном законе предельных сроков муниципальных выборов), так и децентрализации (разрешение субъектам РФ осуществлять контроль соблюдения федеральных законов).

Вступление в силу Конституции РФ 1993 г. означало также более широкие возможности субъектов РФ устанавливать свои системы органов государственной власти в соответствии с требованиями Конституции и общими принципами организации такой системы, которые должны были устанавливаться федеральным законом. Принятие соответствующего федерального закона откладывалось и, ввиду пробелов в федеральном регулировании, реги-

<sup>12</sup> Это нашло подтверждение в российской практике конституционного правосудия – см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

<sup>13</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля 1996 года)» // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2811.

<sup>14</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

<sup>15</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия» // СЗ РФ. 1997. № 26. Ст. 3145.

<sup>16</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СЗ РФ. 1997. № 50. Ст. 5711.

оны активно осуществляли поиск собственных моделей организации публичной власти. В особенности новым это оказалось для субъектов РФ, не имевших статуса республики. Сама возможность существования «законов» таких субъектов РФ вызывала несогласие ряда представителей традиционной государственно-правовой школы и правоохранительных органов. Прокуратура приносила протесты на законы субъектов РФ, считая неприемлемыми их по форме, в то время как право всех без исключения субъектов РФ на принятие законов гарантировалось непосредственно Конституцией РФ, которая имеет прямое действие и высшую юридическую силу. Подобное противодействие осуществлялось и по существу регулируемых правоотношений. Многие попытки субъектов РФ урегулировать общественные отношения в форме регионального закона пресекались со ссылками на отсутствие «разрешений» в федеральных законах, на вмешательство в предметы исключительного федерального ведения, на запрет ограничивать конституционные права и свободы по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. В действительности мотивом подобной реакции правоохранительной системы на региональное правотворчество нередко служило убеждение, что субъекты РФ не обладают конституционным правом на законодательное регулирование общественных отношений, что это – исключительная прерогатива федерального парламента.

В связи с этим следует особенно выделить несколько постановлений Конституционного Суда РФ, касающихся проверки комплекса региональных законодательных норм, связанных с институционализацией публичной власти в субъектах Федерации. Эти постановления объемны по содержанию, в некоторой степени – пересекаются друг с другом но, по существу, охватывают один и тот же предмет конституционного судебного разбирательства: в какой степени субъекты РФ свободны в определении своей системы публичной власти и каковы пределы федерального регулирования по этому вопросу? Это постановления по делам о проверке конституционности учредительных актов (уставов, основных законов) Алтайского края<sup>17</sup>, Читинской области<sup>18</sup> и Тамбовской области<sup>19</sup>. Конституционный Суд РФ в последующем нередко обращался к вопросу о проверке конституционности учредительных актов субъектов Федерации, однако комплексной оценке эти нормативные документы уже не подвергались, а споры сводились к более частным проблемам (например, при рассмотрении дела о проверке конституционности Устава Курской области Конституционный Суд РФ дал оценку лишь положениям устава о пределах регулирования в уставе субъекта РФ организационных основ местного самоуправления)<sup>20</sup>.

Сравнивая правовые позиции по «Алтайскому», «Читинскому» и «Тамбовскому» делам, обратим внимание, прежде всего, на инициаторов производства в Конституционном Суде РФ и хронологию подачи соответствующих запросов, последующего рассмотрения дел. Дела о проверке конституционности уставов Алтайского края и Читинской области рассматривались почти одновременно по инициативе исполнительных органов соответствующих субъектов РФ, которых не устраивала, прежде всего, чрезмерная концентрация полномочий законодательного органа субъекта РФ, принимавшего данный учредительный акт. Федеральная власть на этом этапе предпочитала особо не вмешиваться в процесс регионального уставного регулирования, однако Конституционный Суд РФ в итоговых постановлениях значительно ограничил сферу регионального ведения по вопросу об организации системы государственной власти. Любопытно заметить, что в тот период времени было принято приглашать региональных законодателей на различные консультативные совещания в федераль-

---

<sup>17</sup> Постановление Конституционного суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

<sup>19</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

<sup>20</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

ных органах (в Государственной Думе, Совете Федерации, Правительстве РФ и т.д.), на которых региональным представителям давались разъяснения и рекомендации. Постановления Конституционного Суда РФ по делам о проверке конституционности учредительных актов Алтайского края и Читинской области по многим позициям кардинально разошлись с теми «указаниями», которые получали региональные законодатели в Государственной Думе и Совете Федерации. Это, в свою очередь, порождало активные споры в судах общей юрисдикции, многочисленные протесты прокуратуры на региональные законы и т.д.

Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности устава Тамбовской области принималось несколько позже, причем инициатором судебного разбирательства был Президент РФ. Важно подчеркнуть, что, несмотря на отсутствие инициативы региональной исполнительной власти, предметом разбирательства в Конституционном Суде РФ были в основном положения устава, касающиеся взаимоотношений между законодательной и исполнительной властью региона. Таким образом, с этого момента начинается выстраиваться определенная «вертикаль» исполнительной власти в цепочке взаимодействия между федеральным центром и регионами. Если раньше федерализм толковался как сфера значительной самостоятельности субъектов РФ по установлению региональной системы государственных органов, то теперь федеральная власть стала проявлять заинтересованность в таких вопросах, как: может ли законодательный орган субъекта РФ согласовывать назначение первых заместителей высшего должностного лица субъекта РФ или нет; вправе ли региональный законодатель установить режим подписания регионального закона и председателем законодательного органа, и высшим должностным лицом субъекта РФ и т.д. Разумеется, при рассмотрении конституционности устава Тамбовской области оспаривались и отдельные фрагменты механизма взаимодействия федеральных и региональных органов, степени допустимости вмешательства в конкурирующую компетенцию по смыслу ст. 72 Конституции РФ. Правовые позиции по делам о конституционности уставов Алтайского края и Читинской области связаны более узким предметом разбирательства, поскольку региональные администрации, по понятным причинам, не оспаривали компетенцию субъектов РФ. Их больше интересовал механизм разделения властей на региональном уровне, фактическое распределение полномочий между органами законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

В целом анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ по делам о проверке конституционности учредительных актов Алтайского края, Читинской области и Тамбовской области позволяет сделать вывод о последовательном проведении Конституционным Судом РФ принципа сбалансированности при разграничении предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, компетенции законодательной и исполнительной власти. *Самостоятельность* субъектов РФ, в числе прочего, предполагает их право отнести к компетенции субъекта РФ «финансовое, валютное и кредитное регулирование в пределах компетенции субъекта РФ», «порядок образования внебюджетных и валютных фондов», «порядок пользования кредитами на хозяйственные и социальные цели». В качестве недопустимого *вмешательства в федеральную компетенцию* Конституционный Суд РФ квалифицировал установление неприкосновенности депутатов в сферах уголовной и административно-правовой юрисдикции. К компетенции законодательной власти субъектов РФ могут быть отнесены вопросы согласования первых заместителей высшего должностного лица субъекта РФ, утверждения схемы управления субъектом РФ и структуры исполнительной власти, регулирования организации и деятельности исполнительной власти, утверждения по представлению высшего должностного лица планов и программ социально-экономического развития, бюджета и отчета о его исполнении. К полномочиям регионального органа народного представительства в силу предписаний региональных законов (минуя волю федерального законодателя) *не могут* относиться вопросы окончательного утверждения регионального руководителя органа внутренних дел, согласования кандидатур председателей судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Подотчетность и подконтрольность не могут быть установлены в качестве общих принципов взаимодействия представительной и исполнительной власти: соответствующая

компетенция народного представительства должна быть определена исчерпывающим образом. Председатель законодательного органа субъекта РФ не может быть наделен полномочием подписания регионального закона, минуя процедуру его промульгации высшим должностным лицом субъекта РФ, однако одновременное подписание региональных законов этими должностными лицами юридически возможно. Субъекты РФ обладают правом опережающего правотворчества по предметам совместного ведения, которые перечислены в ст. 72 Конституции РФ.

После принятия и вступления в силу Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и, особенно, в результате внесенных в него изменений и дополнений, в России наблюдалась и по настоящее время наблюдается тенденция скорее централизации, чем децентрализации правового регулирования организации государственной власти. С течением времени нормы данного федерального закона стали настолько подробными, что фактически лишили конституции (уставы) субъектов РФ их учредительно-регулятивного потенциала. Конституционно-правовой выбор региональных властей теперь сводится к разрешению весьма частных вопросов (наименование органов, количество депутатов, расширение круга субъектов права законодательной инициативы<sup>21</sup> и т.п.). Основные и ключевые вопросы организации государственной власти субъектов РФ в настоящее время урегулированы непосредственно федеральным законом. Предписание ч. 1 ст. 77 Конституции РФ о том, что субъекты Федерации самостоятельны в установлении системы органов государственной власти приобрело скорее символическое, в некоторой степени – историческое, но не фактическое значение.

Однако нормативное содержание ст. 77 Конституции РФ, на наш взгляд, следует анализировать и интерпретировать в ее комплексном, нормативном единстве. Статья 77 не предоставляет субъектам Федерации каких-либо неограниченных возможностей, не дает оснований к сепаратизму, нарушению единства правового пространства и, что особенно важно, единства системы государственной власти. Обратим внимание на то существенное обстоятельство, что нормы ч. 1 ст. 77 Конституции РФ обращены к органам государственной власти субъектов РФ вообще (т.е. к любым органам или, во всяком случае, одновременно к органам законодательной и исполнительной власти)<sup>22</sup>, в то время как положения ч. 2 ст. 77 – лишь к органам исполнительной власти. Подобная дифференциация в правовом регулировании не случайна, она несет в себе весьма глубокий юридический смысл.

Основная идея частей 1 и 2 ст. 72 Конституции РФ, на наш взгляд, состоит, во-первых, в дифференциации подходов к регулированию системы законодательной (представительной) и исполнительной власти (первая более «свободна», вторая – более «связана» с точки зрения единства системы, иерархии, подотчетности и подконтрольности); во-вторых, в дифференциации трактовки юридического содержания требования единства системы государственной власти с точки зрения такого критерия, как разграничение предметов ведения между Россией и ее субъектами (органы исполнительной государственной власти образуют единую систему не вообще, а лишь в части ведения Российской Федерации и федеральных полномочий по предметам совместного ведения). Иными словами, исполнительные органы

---

<sup>21</sup> Что осуществляется редко ввиду достаточно полного перечня, установленного непосредственно федеральным законом.

<sup>22</sup> Двойственность этого суждения обусловлена неоднозначностью юридического текста ч. 1 ст. 77 Конституции РФ. В начале нормы законодатель обращается к «органам государственной власти», однако в конце, при оговорке о связанности воли субъектов РФ требованиями федеральных законов, законодатель упоминает лишь «представительные и исполнительные органы», к которым не относятся, например, конституционные (уставные) суды субъектов РФ, мировые судьи, избирательные комиссии субъектов РФ, уполномоченные по правам человека субъектов РФ и т.д. Приведенную норму можно было бы истолковать в том контексте, что при установлении статуса органов, не относящихся к представительным и исполнительным, региональный законодатель не связан требованиями федеральных законов, но это опровергается практикой. Поэтому, на наш взгляд, здесь следует квалифицировать неточность юридического текста, в некоторой степени – его внутреннюю противоречивость.

государственной власти Российской Федерации и ее субъектов не образуют единой системы не только по предметам ведения субъектов РФ, но и в рамках совместного ведения, если соответствующий вопрос не относится к полномочиям Федерации.

Приведенное суждение, очевидно, требует ряда оговорок. Если утверждается, что исполнительные органы субъектов Федерации и исполнительная власть федерального центра «не образуют единой системы» по предметам ведения субъектов РФ, необходимо ограничительное толкование конституционного термина «единство системы органов» в контексте ч. 2 ст. 77 Конституции РФ. В противном случае мы были бы вынуждены признать верным отказ от единства законности и правопорядка, допускать конституционные правонарушения и считать их правомерными деяниями. Все органы публичной власти образуют единую систему в том смысле, что они опираются на единый, целостный и неделимый государственный суверенитет, связаны правом, обязаны действовать строго в рамках установленной компетенции, не могут вмешиваться в компетенцию других органов, обязаны соблюдать и воплощать в жизнь конституционные права и свободы человека и гражданина. Значение термина «единство системы» по смыслу ч. 2 ст. 77 – более узкое, здесь имеется в виду определенная степень административной иерархии и субординации, по крайней мере – большая, чем это наблюдается в федеративном государстве при разграничении предметов ведения между центром и регионами. Исполнительная власть субъектов РФ административно не подчинена Правительству РФ, федеральным министерствам, агентствам и службам, однако в пределах федеральных полномочий между ними должны складываться, в известной мере, иерархические и субординационные отношения. В чем именно состоит баланс между самостоятельностью и субординацией в «единой системе» исполнительной власти государства вне пределов исключительного ведения субъектов РФ – вопрос законодательного регулирования и практики конституционного правосудия. Конституция РФ в ч. 2 ст. 77 лишь оговорила саму возможность выстраивания иерархически организованной системы при заранее оговоренных условиях. Дальнейшие подробности составляют предмет законодательной и правоприменительной дискреции, причем подходы к правовому регулированию данных общественных отношений могут меняться в зависимости от обстоятельств (изменения в общественном мнении, внутренней и внешней политики, актуальные задачи государства на том или ином этапе его исторического развития).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Сардарян Г.Т. Конституционная реформа 2001 года в Италии в контексте перехода от сложного унитарного государства к федеративному // Право и управление. XXI век. 2013. № 2. С. 122.
2. Саликов М.С. Советское унитарное государство: государственно-правовые проблемы. Дисс... канд. юрид. наук. Свердловск, 1990. С. 43.
3. Замышляев Д.В. Унитарное государство Российской империи // История государства и права. 2004. № 4.
4. Кислицын И.М. Некоторые особенности советского социалистического федерализма СССР и их перспективное значение в развитии государственного устройства Советского Союза // Государство, право, законность. Пермь, 1968. С. 66-89.
5. Каримов А.М. Ленинские принципы социалистического федерализма в Конституции СССР и практике советского национального государственного строительства // Актуальные вопросы советского права. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1985. С. 5-7.
6. Овсепян Ж.И. Реформы российского федерализма конца XX столетия. Часть 1 (период до распада СССР) // Северо-Кавказский юридический вестник. 2004. № 1. С. 14-45.
7. Ковалев Ю.В. Единая Россия: федеративное или унитарное государство? // Конституционные чтения. Вып. 5. Саратов: ПАГС, 2004. С. 93.

**Гаврилов Роман Владимирович**

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»

Аспирант кафедры «Конституционное и муниципальное право»

302020, Орел, Наугорское ш., 40

Тел.: (4862) 41-98-07

E-mail: soip-unpk@yandex.ru

R.V. GAVRILOV

**LEGAL ASPECTS OF CONSTITUTIONAL  
REGULATION OF TERRITORIAL ORGANIZATION  
STATE POWER AND THE UNITY  
OF THE SYSTEM IN RUSSIA**

*In clause a number of the constitutional problems of federalism in Russia in a context of maintenance of unity of system of the government is investigated. The author comes to belief, that the federalism in Russia has a number of specific features which testify to a combination of the constitutional principles of decentralization and centralization. The federal form was inherent in historically Russian state more likely unitary, than. However the choice in favour of federalism as one of bases constitutional building in modern conditions is not casual. The concept « unity of system of the government » requires the differentiated interpretation depending on a subject of the constitutional regulation.*

**Keywords:** *federalism, unity of system of the government, differentiation of subjects of conducting and powers, the state integrity, the sovereignty.*

**BIBLIOGRAPHY**

1. Sardaryan G.T. Konstitutsionnaya reforma 2001 goda v Italii v kontekste perekhoda ot slozhnogo unitarnogo gosudarstva k federativnomu // Pravo i upravlenie. XXI vek. 2013. № 2. S. 122.
2. Salikov M.S. Sovetskoe unitarnoe gosudarstvo: gosudarstvenno-pravovye problemy. Diss... kand. jurid. nauk. Sverdlovsk, 1990. S. 43.
3. Zamyshlyayev D.V. Unitarnoe gosudarstvo Rossiyskoy imperii // Istoriya gosudarstva i prava. 2004. № 4.
4. Kislitsyn I.M. Nekotorye osobennosti sovetskogo sotsialisticheskogo federalizma SSSR i ikh perspektivnoe znachenie v razvitiy gosudarstvennogo ustroystva Sovetskogo Soyuza // Gosudarstvo, pravo, zakonnost'. Perm', 1968. S. 66-89.
5. Karimov A.M. Leninskie printsipy sotsialisticheskogo federalizma v Konstitutsii SSSR i prak-tike so-vetskogo natsional'nogo gosudarstvennogo stroitel'stva // Aktual'nye voprosy sovetskogo prava. Ka-zan': Izd-vo Kazan. un-ta, 1985. S. 5-7.
6. Ovsepyan Zh.I. Reformy rossiyskogo federalizma kontsa XX stoletiya. Chast' 1 (period do raspada SSSR) // Severo-Kavkazskiy yuridicheskiy vestnik. 2004. № 1. S. 14-45.
7. Kovalev Yu.V. Edinaya Rossiya: federativnoe ili unitarnoe gosudarstvo? // Konstitutsionnye chte-niya. Vyp. 5. Saratov: PAGS, 2004. S. 93.

**Gavrilov Roman Vladimirovich**

State University – ESPC

Postgraduate student of the Department of «Constitutional and municipal law»

302020, Orel, Naugorskoe h., 40

Tel.: (4862) 41-98-07

E-mail: soip-unpk@yandex.ru

Л.В. РЫКОВА

## РОТАЦИЯ И ДОСРОЧНОЕ ПРЕКРАЩЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ УЧАСТКОВЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

*Статья посвящена исследованию конституционных проблем изменения состава участковых избирательных комиссий в целях большего придания избирательной системе современной России свойства демократичности. Автор предлагает ряд конкретных мер по совершенствованию избирательного законодательства. В статье доказывается, что если составы избирательных комиссий на протяжении значительного времени остаются неизменными, в их деятельности логично ожидать стагнацию, приверженность к стереотипам организационного поведения, определенную зависимость от устоявшихся общественных связей, которые, зачастую, негативно влияют на процесс обеспечения их беспристрастности.*

**Ключевые слова:** избирательная система; избирательные комиссии; публичные выборы; ротация; беспристрастность.

Демократичность организации публичных выборов в конституционном государстве в значительной степени обеспечивается механизмом ротации и досрочного прекращения полномочий органов, уполномоченных законом на организацию выборов. Если составы избирательных комиссий на протяжении значительного времени остаются неизменными, в их деятельности логично ожидать стагнацию, приверженность к стереотипам организационного поведения (не всегда положительных), определенную зависимость от устоявшихся общественных связей (которые, зачастую, негативно влияют на процесс обеспечения их беспристрастности). В отличие от судей, большинство которых назначается на должности без ограничения срока полномочий до достижения предельного возраста пребывания в судейской должности, составы избирательных комиссий нуждаются в более активной ротации наряду с выборными органами и должностными лицами, формированию которых избирательные комиссии призваны способствовать.

Следует отметить, что в российской политико-правовой культуре конституционный принцип ротации воспринимается весьма неоднозначным образом. В отличие от западноевропейских стран, в которых он прочно вошел в конституционно-правовую практику, российская конституционно-правовая мысль оценивает данный принцип, зачастую, критически. Так, норма о недопустимости замещения одной и той же выборной должности более двух сроков подряд потребовала многократного разрешения конституционным правосудием. В обоснование довода о якобы имеющейся юридической возможности баллотироваться на пост главы государства на третий срок подряд высказывались аргументы, во многом чуждые основным принципам конституционного строя<sup>1</sup>.

Термин «ротация» имеет латинское происхождение и в буквальном смысле означает «чередование», «смену», «кругообразное движение», «вращение». Конституционно-правовой смысл ротации состоит в поочередном пребывании в должностях, обновлении состава соответствующих органов<sup>2</sup>. В трудовых и служебных отношениях сущность ротации заключается в перемещении сотрудников одной и той же организации на новые должности и в новые структурные подразделения, чему способствуют инициативы сотрудников и руководства компаний. Складывающаяся система переводов и перемещений способствует разнообразию труда, обновлению трудовых или служебных целей, задач и функций, благоприятствует

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. «По делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 46. Ст. 5701.

<sup>2</sup> Харченко И.С. Политическая и административная элита: проблемы ротации, взаимосвязи и взаимозависимости // Политико-административная элита и государственная служба в системе властных отношений. Ростов-на-Дону: СКАГС, 1996. С. 25.

успешной карьере и т.д. Многие организации используют механизм ротации в целях обеспечения добросовестной конкуренции, препятствуя тем самым переходу персонала в конкурирующие организации. В системе публичной службы ротацию нередко позиционируют в качестве одного из средств, направленных на противодействие коррупции<sup>3</sup>. При этом всякая ротация сопряжена с издержками усвоения работниками (служащими, должностными лицами) новых поведенческих ролей, должностных обязанностей, профессиональных знаний и навыков работы.

В конституционном праве предназначение механизма ротации выглядит несколько иным. При обеспечении гарантий ротации депутатов парламента, выборных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих законодатель не ставит основной целью обеспечение разнообразия труда или заботу о конкурентных преимуществах соответствующей организации (это имеет место, в основном, в частном бизнесе). Главная цель ротации в конституционном праве – гарантирование независимости, беспристрастности, автономности соответствующих лиц публичного права, их восприимчивости к изменениям в общественном мнении, предпочтениях избирателей, государственной политике<sup>4</sup>. Для достижения названных целей конституционный законодатель сознательно «жертвует» другими охраняемыми законом ценностями, в особенности – профессионализмом, опытом представителей государства, их знаниями, навыками и умениями. В условиях конституционной демократии гораздо важнее обеспечить обновление кадров в системе высшей политической иерархии, чем гарантировать стабильность этих отношений на профессиональной основе.

Вместе с тем, ротация не является самоцелью конституционного регулирования общественных отношений. Поддержание определенной стабильности высших управленческих кадров, опыта и профессиональных знаний представителей государства, – зачастую не менее важны, чем их сменяемость, обновление и ротация. В связи с этим, на наш взгляд, важно дифференцировать соответствующие виды государственной, общественной и муниципальной деятельности, в которых более значимыми являются цели ротации или, напротив, стабильности кадров. Это – предмет самостоятельного исследования. В контексте изучаемой проблематики можно лишь высказать и обосновать тезис о том, что в системе организации публичных выборов ротация участковых и окружных избирательных комиссий более важна, чем обновление состава территориальных, муниципальных избирательных комиссий, тем более – кадровой основы избирательных комиссий субъектов РФ и Центральной избирательной комиссии РФ. В обоснование этой точки зрения можно высказать следующие аргументы.

Первый аргумент состоит в *специфике функций* участковых и окружных избирательных комиссий. Эти функции, разумеется, требуют определенной квалификации в области конституционного права. Члены участковых и окружных избирательных комиссий должны хорошо представлять систему публичной власти, установленные Конституцией РФ принципы избирательной системы, механизмы выдвижения и регистрации кандидатов, процедуры первичного голосования граждан на избирательных участках, подсчета голосов и определения результатов гражданского волеизъявления. Подобной квалификацией обладает сравнительно большое число граждан, имеющих высшее юридическое образование и опыт работы по юридической специальности, что свидетельствует в пользу института ротации.

Функции участковых и окружных избирательных комиссий – скорее организационные, чем юрисдикционные. Конечно, на эти комиссии возложены отдельные (и весьма важные) юрисдикционные полномочия (регистрация кандидатов или отказ в регистрации канди-

---

<sup>3</sup> Норкин Т.И. Ротация государственных служащих как фактор обеспечения безопасности федеральной государственной службы // Вестник Московского университета МВД России. 2007. № 7. С. 25-27. Душкин И.В. Ротация как способ борьбы с коррупцией и перспективы ее применения на военной службе // Право в вооруженных силах. 2012. № 4. С. 24. Галимова О.В. Ротация профсоюзных кадров как необходимое условие модернизации профсоюзов // Роль территориальных объединений организаций профсоюзов в политико-правовом пространстве России. Уфа: АТиСО, 2012. С. 47.

<sup>4</sup> Габдуалиев М.Т. Институт Президента в Республике Казахстан и в Российской Федерации: вопросы ротации власти // Конституционные чтения. Саратов: ПАГС, 2007. С. 41-44.

датов, признание голосования действительным или недействительным, определение конкретного состава лиц, которые являются избранными). Но более сложные юрисдикционные функции (рассмотрение жалоб, принятие по ним решений) – компетенция скорее территориальных, муниципальных избирательных комиссий, избирательных комиссий субъектов РФ и Центральной избирательной комиссии, чем участковых и окружных комиссий.

Второй аргумент связан с *коллегиальной природой* избирательных комиссий. В отличие от единоличных органов, коллегиальные субъекты публичного права легче адаптируются к ротационным изменениям. Если, скажем, состав участковой или окружной избирательной комиссии обновлен на половину или на две трети, оставшаяся часть членов комиссии способна выполнить функцию обеспечения преемственности, сохранения сложившегося опыта работы. При этом обновленная часть состава комиссии, по всей вероятности, будет настроена критически в отношении сложившейся практики работы в прошлом. Это стимулирует стремление участковых и окружных избирательных комиссий к разумной дискуссии, обсуждению, разнообразию точек зрения, плюрализму мнений.

Если обновленная часть состава избирательных комиссий будет склонна к противоправным формам деятельности (ввиду ошибочного толкования законодательства, недостатка опыта юрисдикционной деятельности или вследствие сознательного стремления к нарушению правовых предписаний) – подобные действия эффективно пресекаются благодаря механизму обжалования действий и решений избирательных комиссий в вышестоящих комиссиях и судебных инстанциях, так как право подачи подобных жалоб принадлежит любому члену избирательной комиссии (в том числе – членам из «прежнего» состава). Но гораздо важнее другое: если состав участковых и окружных избирательных комиссий не обновляется длительное время, высока вероятность системных ошибок, неточностей и даже правонарушений, которые не выявляются «внутри» деятельности этих комиссий, следовательно – не пресекаются, не влекут за собой юридической ответственности, не подлежат надлежащей правовой оценке в вышестоящих комиссиях и судах по инициативе членов комиссий с правом решающего голоса.

Обеспечение ротации состава участковых избирательных комиссий возможно различными юридическими средствами. Наиболее простое из них – прямой юридический запрет замещать должность в составе участковой избирательной комиссии на новый срок или на последующий срок (подряд или вообще)<sup>5</sup>. Введение подобного запрета, конечно, затруднило бы деятельность территориальных избирательных комиссий, связанную с поиском наиболее подходящих кандидатур, тем более в условиях, когда граждане в современной России не особенно стремятся стать членами участковых избирательных комиссий. Подобная деятельность воспринимается ими как некая дополнительная общественная нагрузка, которая приносит незначительный доход, но требует высоких организационных издержек в день голосования. Но вместе с тем, трудно переоценить, насколько возросло бы доверие граждан к избирательной системе, если законодатель установил бы соответствующий юридический запрет.

Здесь имеет значение даже не столько факт наличия или отсутствия той или иной степени независимости, беспристрастности, честности, неподкупности и ответственности конкретного состава участковой избирательной комиссии (вполне возможно, что обновленный состав комиссии фактически будет даже в меньшей степени удовлетворять указанным качествам, чем предыдущий). Однако широкое освещение в СМИ подобной законодательной новеллы, активное убеждение избирателей в подлинном стремлении законодателя повысить степень «прозрачности» выборов, на наш взгляд, способствовало бы и преодолению абсентеизма, и заинтересованности граждан в публичных выборах, и многим другим положительным явлениям в избирательной системе.

Позволим себе аналогию проблемы состава участковых избирательных комиссий с формированием и деятельностью коллегией присяжных заседателей в уголовном процессе.

<sup>5</sup> Другой, более мягкий способ – формирование обыкновения правоприменительной практики на основе рекомендательной правовой нормы (гражданин, как правило, не может быть назначен в состав участковой избирательной комиссии на новый срок).

Смысл коллегии присяжных, в отличие от профессиональных судей – убедить общество, что вопрос о виновности лица, обвиняемого в совершении преступления, разрешают совершенно независимые лица, которые отобраны посредством случайной выборки и не могут быть вообще никак заинтересованы в исходе рассмотрения уголовного дела (включая так называемую «уголовно-правовую политику» государства). Нечто подобное требуется, на наш взгляд, и в системе организации публичных выборов. Профессионально действующие избирательные комиссии (каковых в современной России – большинство), аналогично институту профессиональных судей, самым своим существованием в этом качестве информируют общество, в определенной мере, о закрытом, согласованном, predetermined, преюдициальном характере принимаемых решений. В общественном мнении формируются убеждения, что «баллотироваться бесполезно», что «все выборные должности уже заранее распределены», что пассивное избирательное право «существует только на бумаге», что избирательные комиссии «все равно откажут в регистрации» или, того хуже, что «все равно подсчитают голоса так, как нужно» и т.д.

Подчеркнем, что приведенные высказывания – не доказанные юридические факты, а лишь стереотипы общественного мнения, которые нередко высказываются гражданами в периоды избирательных кампаний, но в большинстве случаев – основаны на ошибочных предположениях, незнании реальной практики работы участковых избирательных комиссий. Однако они как феномены общественного сознания, к сожалению, имеют место и весьма вредно отражаются на *конституционной репутации* избирательной системы<sup>6</sup>. Предотвращение данной тенденции составляет, на наш взгляд, одну из важных задач современного конституционного права.

С проблемой ротации близко связан вопрос об основаниях, процедуре и механизме досрочного прекращения полномочий участковых избирательных комиссий. Следует различать основания и формы досрочного прекращения полномочий, с одной стороны, членов участковых комиссий, с другой – самих комиссий<sup>7</sup>. В любом случае досрочное прекращение полномочий представляет собой одну из форм реализации института ротации. Обновление состава комиссий невозможно без прекращения полномочий какого-либо из членов комиссии либо избирательного органа в целом. Однако обновление (ротация) включает в себя не только прекращение полномочий, но также и назначение на вакантную должность нового члена или всего состава комиссии. Кроме того, ротация возможна вследствие обычного прекращения полномочий органа или лица, она не всегда обусловлена *досрочным* прекращением полномочий.

Вследствие этого можно констатировать, что институт досрочного прекращения полномочий, как правило, представляет собой одну из форм конституционно-правовой ответственности (за исключением добровольного прекращения полномочий или преждевременного прекращения соответствующих правоотношений, являющихся следствием особых юридических фактов – смерти, признания лица решением суда умершим, безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченно дееспособным)<sup>8</sup>. В свою очередь, институт ротации сам по себе не обусловлен целями применения мер юридической ответственности<sup>9</sup>, его ис-

<sup>6</sup> Пылин В.В. Демократизация избирательных комиссий как один из важных факторов повышения доверия граждан к избирательной системе // Научные труды РАЮН. Вып. 12. Т. 1. М.: Юрист, 2012. С. 539. Климова Ю.Н. Противодействие электоральной коррупции и повышение доверия избирателей к институту выборов // Инновации в государстве и праве России. Нижний Новгород: НГУ, 2007. С. 442.

<sup>7</sup> Митин Г.Н. Досрочное прекращение полномочий члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Какому порядку быть? // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9. Ст. 10-12.

<sup>8</sup> Ильичев А.Ю. Конституционно-правовая ответственность членов избирательных комиссий: законодательная регламентация и перспективы развития // Международные юридические чтения. Омск: ОЮИ, 2006. С. 62. Самородная Е.Г. Конституционно-правовая ответственность избирательной комиссии за нарушение избирательного законодательства: проблемы правоприменения // Наука и современность – 2010. Новосибирск: НГТУ, 2010. С. 288.

<sup>9</sup> В юридической науке справедливо отмечается, что юридическая ответственность избирательных комиссий не исчерпывается конституционно-правовой ответственностью – см., например: Денисенко В.В., Пугиев Г.Л. Ад-

пользование в большинстве случаев обусловлено правомерным поведением субъектов и не связывается с конституционными правонарушениями.

Федеральный закон «Об основных гарантиях...» (ст. 29) содержит следующие основания для прекращения полномочий *членов* избирательных комиссий. Первая группа оснований представляет собой статусные требования к членам, перечисленные в п. 1 ст. 29 (гражданство, дееспособность, совершеннолетие, несовместимость статуса, выведение из состава по решению суда, расформирование комиссии, судимость, наложение административных взысканий), которые одновременно служат основаниями для досрочного прекращения полномочий в силу отсылочной нормы п. 6 этой же статьи. К данной группе целесообразно отнести предписание п. 4 ст. 29 анализируемого закона, согласно которой член избирательной комиссии на одних и тех же выборах не может быть членом другой избирательной комиссии. Ссылка на этот пункт также имеется в п. 6 ст. 29.

В целом данный подход к законодательному регулированию заслуживает поддержки, так как основания, препятствующие замещению должности члена избирательной комиссии, должны служить одновременно основаниями и для досрочного прекращения его полномочий. Однако законодатель, на наш взгляд, не учел свойство необратимости некоторых юридических фактов. Так, дееспособный гражданин может впоследствии утратить дееспособность, если он будет признан недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда; гражданство может быть утрачено, судимость – получена и т.п. Однако если гражданин достиг возраста 18 лет, он уже не может стать несовершеннолетним впоследствии. Нормы пунктов 1 и 6 анализируемой статьи Федерального закона «Об основных гарантиях...» это, к сожалению, не учитывают. В силу буквального смысла анализируемых законодательных положений, законодатель не исключает факт утраты совершеннолетия гражданином, достигшим возраста 18 лет, о чем свидетельствует бланкетная норма п. 6 ст. 29, которая содержит ссылку на весь п. 1 ст. 29, включая его подпункт «в» (лица, достигшие возраста 18 лет). Поэтому более правильной была бы, на наш взгляд, ссылка в пункте 6 не на весь пункт 1, а на подпункты «а», «б», «г»-«н» пункта 1 ст. 29 анализируемого федерального закона.

Вторая группа оснований для досрочного прекращения полномочий членов участковых избирательных комиссий следует из содержания п. 8 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях...», в которых указываются случаи, при которых полномочия члена избирательной комиссии прекращаются немедленно. Сравнение положений пунктов 1 и 8 ст. 29 анализируемого Закона показывает, что ряд оснований является общим, в то время как некоторые основания дифференцируются. Так, если член избирательной комиссии утратил российское гражданство, осужден к лишению свободы, признан недееспособным, ограниченно дееспособным и т.д. – его полномочия подлежат досрочному прекращению в силу одновременно требований и пункта 1, и пункта 8 анализируемой статьи. Если член участковой комиссии приобрел несовместимый с членством в избирательной комиссии статус (избран депутатом, занял выборную должность, поступил на службу в органы прокуратуры, приобрел полномочия судьи и т.п.) – его полномочия не подлежат «немедленному» прекращению в силу требований п. 8 ст. 29; они подлежат прекращению вследствие требований п. 1 ст. 29. Полагаем, что подобное «наслоение» обстоятельств в механизме правового регулирования не имеет под собой достаточных оснований и не может оправдываться заявленными целями законодательной регламентации порядка досрочного прекращения полномочий членов участковых избирательных комиссий.

С другой стороны, следует признать, что само по себе наличие в ст. 29 анализируемого Федерального закона специального пункта 8, который расширяет основания досрочного прекращения полномочий по сравнению с основаниями, обусловленными статусными требованиями, является необходимым и разумным. Главный аргумент здесь заключается в том, что статусными требованиями (п. 1 ст. 29) не исчерпывается и не может исчерпываться круг оснований, по которым досрочно прекращаются полномочия членов соответствующих ко-

миссий. Однако основания, перечисленные в п. 1 ст. 29, не должны дублироваться в п. 8 ст. 29. На наш взгляд, в п. 8 ст. 29 подлежат перечислению лишь дополнительные основания, которые не указаны в п. 1 ст. 29. Досрочное же прекращение полномочий членов участковых комиссий по основаниям п. 1 ст. 29 очевидно, оно не требует какого-либо нормативного подтверждения в других пунктах ст. 29 анализируемого Федерального закона, тем более – эмоционального усиления, которое в целом не свойственно конституционному законодательству исходя из общепризнанных правил и приемов юридической техники.

Кроме очевидных с гражданско-правовой точки зрения оснований досрочного прекращения полномочий членов комиссий ввиду признания их судом безвестно отсутствующими, умершими или физической смерти (эти основания, разумеется, не могут быть перечислены в п. 1 ст. 29 и методологически верно нашли свое выражение именно в п. 8 ст. 29), важное значение имеют еще два дополнительных основания: во-первых, прекращение полномочий самой избирательной комиссии, членом которой данный гражданин является; во-вторых, систематическое не выполнение обязанностей члена избирательной комиссии. Первое из указанных оснований, на наш взгляд, также является очевидным, только не с гражданско-правовой, а с конституционно-правовой точки зрения: если коллегиальный орган прекратил свое юридическое существование, какое-либо продолжение полномочий его членов лишено смысла. Что касается второго основания – оно, на наш взгляд, требует особого рассмотрения.

Досрочное прекращение полномочий члена участковой избирательной комиссии по такому основанию, как «систематическое не выполнение» им своих обязанностей, с одной стороны, дисциплинирует членов данных комиссий, стимулирует их к добросовестной, конституционно желаемой деятельности, с другой – может служить источником различных злоупотреблений ввиду неопределенности указанного в законе основания, возможности его неоднозначной интерпретации в зависимости от тех или иных юридических фактов, оцениваемых в правоприменительной практике<sup>10</sup>. Очевидно, что член избирательной комиссии должен выполнять возложенные на него законом обязанности. Если законодатель устанавливает обязанности или запреты в отношении членов коллегиальных органов – их нарушение и невыполнение должно влечь за собой неблагоприятные правовые последствия. Однако юридические санкции должны быть соразмерными, во всяком случае, с учетом таких обстоятельств, как тяжесть содеянного, степень вины, личность правонарушителя, характер причиненного ущерба и т.д.

Наиболее распространенным видом систематического не выполнения обязанностей членами участковых избирательных комиссий является их *отсутствие на заседаниях (неявка)*. Однако само по себе отсутствие не может служить основанием для привлечения члена участковой комиссии к юридической ответственности, поскольку оно может быть обусловлено как уважительными, так и неуважительными причинами. Наиболее полно данные отношения регулируются трудовым законодательством применительно к институту прогула<sup>11</sup>. Вместе с тем, в данном случае применение трудового законодательства по аналогии может повлечь за собой ряд спорных конституционно-правовых последствий, поскольку член участковой комиссии может не явиться на заседание по *политическим мотивам*.

Особенно широко это распространено в парламентской практике, в которой депутатские фракции или группы, имеющие недостаточное большинство голосов для принятия требуемого им решения, блокируют правомочность заседания органа народного представительства путем фактической неявки депутатов на заседание либо демонстративного ухода из зала заседаний. В конституционном праве зарубежных стран весьма редко право депутата присутствовать в заседании представительного органа расценивается одновременно и как его

<sup>10</sup> Митин Г.Н. Досрочное прекращение полномочий члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Какому порядку быть? // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9. С. 10-12.

<sup>11</sup> См., например: Бондаренко Э.Н. Прогул как дисциплинарный проступок и основание увольнения в российском трудовом праве // Права и интересы сторон в отношениях, регулируемых нормами трудового права. Саратов: СГАП, 2009. С. 139-144.

обязанность. Чаще всего законодатель исходит из презумпции добровольного желания депутата осуществлять его полномочия, поскольку мандат народного доверия обеспечивается в сложной конкурентной борьбе в ходе очередного электорального цикла. Правоотношения между депутатом и органом народного представительства выходят за рамки трудовых отношений, им не может быть присуща типичная схема разграничения прав и обязанностей между работником и работодателем. Несмотря на то, что депутаты, работающие на постоянной оплачиваемой основе, в определенной мере являются субъектами трудовых отношений, главное в их деятельности – конституционные отношения, имеющие значительный политический подтекст<sup>12</sup>. В связи с этим законодатель, как правило, не так жестко, как в трудовом праве, квалифицирует факты неявки депутатов в заседания, редко корреспондирует подобным деяниям (не всегда – правонарушениям) юридические санкции в виде досрочного прекращения полномочий.

Совершенно иная картина присуща правовому регулированию, например, статуса судьи Конституционного Суда РФ. Отсутствие судьи данного суда в заседании квалифицируется в качестве правонарушения, причем его неоднократное отсутствие в заседании по неуважительным причинам, равно как и уклонение от голосования, влекут за собой соответствующие санкции, включая досрочное прекращение полномочий. Это обусловлено различиями в статусе судей и депутатов. Судьи Конституционного Суда РФ не осуществляют политическую деятельность, их статус связан юрисдикционными функциями конституционного правосудия. Несмотря на то, что судьям данного суда нередко приходится разрешать политические споры, судьи в силу конституции и закона должны поддерживать объективность и беспристрастность, воздерживаясь от мотивировки по политическим основаниям. Судья не может демонстративно покинуть зал судебного заседания в знак политического протеста, не явиться на заседание по политическим основаниям и т.п.

При подобных различиях в правовом регулировании возникает важный вопрос: каким именно образом надлежит законодателю регулировать общественные отношения, складывающиеся в системе функционирования избирательных комиссий? Должен ли законодатель акцентировать внимание больше на политических или на юрисдикционных функциях избирательных комиссий? В первом случае право члена избирательной комиссии присутствовать в заседании должно интерпретироваться именно в качестве права, не являющегося одновременно юридической обязанностью. Во втором случае – напротив, законодателю следует отдавать предпочтение юридической обязанности присутствия в заседаниях, что не является субъективным правом.

Сложность в анализе данного вопроса во многом обусловлена имеющимся механизмом формирования избирательных комиссий. Если в их состав, согласно установленной законом квоте, входят представители избирательных объединений (преимущественно – политических партий), очевидно, что их деятельность в составе избирательных комиссий будет обуславливаться политическими обстоятельствами. Предположим, что руководящие органы какой-либо политической партии приняли решение об отказе от участия их представителей в деятельности избирательных комиссий в ходе конкретных выборов (в знак политического протеста, вследствие проводимой политической акции, кампании и т.п.). Руководствуясь принципом партийной дисциплины<sup>13</sup> (солидарности, лояльности и т.п.) соответствующие члены избирательных комиссий должны подчиниться подобным указаниям. Однако это сопряжено с угрозой досрочного прекращения их полномочий вследствие анализируемой нормы п. 8 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях...», причем после прекращения полномочий орган, уполномоченный на назначение членов избирательных комиссий, обязан запросить у этой самой политической партии новую кандидатуру для назначения в состав

<sup>12</sup> Макарец А.А. Присутствие депутатов на заседаниях законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ: право или обязанность: к постановке проблемы // Проблемы правового регулирования в современном обществе. Омск: ОИПП, 2005. С. 155-157.

<sup>13</sup> Гуторова А.Н. Права депутата и партийная дисциплина // Права человека: история, теория, практика. Курск: ЮМЭКС, 2010. С. 79.

избирательной комиссии. Дальнейшее движение подобных споров может довести до абсурда: политическая партия будет настаивать на назначении кандидата, подчинившегося ее политическим указаниям, в то время как орган, уполномоченный на назначение членов избирательной комиссии, будет расценивать подобное поведение члена комиссии в качестве правонарушения, мотивируя это ссылкой на норму п. 8 ст. 29 анализируемого Федерального закона. При подобных обстоятельствах, на наш взгляд, правоприменительная практика должна ориентироваться на диспозитивный характер данной правовой нормы, которая предоставляет достаточную свободу усмотрения субъектов правоотношений с учетом различных юридических фактов, подлежащих правовой оценке. В данном конкретном случае, на наш взгляд, следовало бы воздерживаться от применения п. 8 ст. 29, оставляя полномочия члена избирательной комиссии в силе.

Кроме неявки, в качестве «систематического не выполнения обязанностей» членов избирательных комиссий могут квалифицироваться такие их действия и бездействие, как нарушение процедуры выдачи избирательных бюллетеней (выдача нескольких бюллетеней одному лицу, выдача бюллетеней не установленной формы, без надлежащих документов, выдача бюллетеней лицу, который не содержится в списке избирателей), заведомо неправильный подсчет голосов (например, в пользу избирательного объединения, которое представляет соответствующий член избирательной комиссии), иная противоправная фальсификация в ходе организации голосования, подсчета голосов, определения результатов выборов. Однако подобные деяния уже сопровождаются юридическими санкциями, которые содержатся в Уголовном кодексе РФ и в Кодексе РФ об административных правонарушениях.

В связи с изложенным, на наш взгляд, в анализируемое положение п. 8 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях...» следует внести следующее изменение. Полномочия члена избирательной комиссии должны досрочно прекращаться не ввиду абстрактного и неопределенного основания «систематическое не выполнение обязанностей», а вследствие *дополнительного наказания к санкциям, установленным уголовным законодательством и законодательством об административных правонарушениях*. При подобном законодательном решении заведомо «отсекаются» какие-либо возможности досрочного прекращения полномочий членов избирательных комиссий по малозначительным основаниям. Причем орган, уполномоченный на применение уголовного или административного законодательства, должен иметь возможность, с учетом всех исследованных обстоятельств конкретного юридического дела, установить, имеется ли необходимость в досрочном прекращении полномочий данного члена избирательной комиссии или нет<sup>14</sup>.

На наш взгляд, сам по себе факт привлечения члена избирательной комиссии к уголовной ответственности является достаточным, чтобы его полномочия были досрочно прекращены. Если же член избирательной комиссии привлечен к ответственности за административное правонарушение, не во всех случаях это должно влечь за собой досрочное прекращение полномочий. Орган, уполномоченный на применение административных наказаний, должен иметь достаточную свободу усмотрения в этом вопросе с учетом оценки характера правонарушения, степени вины правонарушителя, величины причиненного вреда и других существенных обстоятельств, подлежащих всесторонней оценке в правоприменительной деятельности.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. «По делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 46. Ст. 5701.

---

<sup>14</sup> Нормы действующего Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», по сути, это исключают. Буквальное прочтение его ст. 29 приводит к выводу, что само по себе привлечение члена избирательной комиссии к ответственности за административные правонарушения в сфере избирательной системы уже является достаточным, чтобы полномочия члена комиссии были досрочно прекращены.

2. Харченко И.С. Политическая и административная элита: проблемы ротации, взаимосвязи и взаимозависимости // Политико-административная элита и государственная служба в системе властных отношений. Ростов-на-Дону: СКАГС, 1996. С. 25.
3. Норкин Т.И. Ротация государственных служащих как фактор обеспечения безопасности федеральной государственной службы // Вестник Московского университета МВД России. 2007. № 7. С. 25-27.
4. Душкин И.В. Ротация как способ борьбы с коррупцией и перспективы ее применения на военной службе // Право в вооруженных силах. 2012. № 4. С. 24.
5. Галимова О.В. Ротация профсоюзных кадров как необходимое условие модернизации профсоюзов // Роль территориальных объединений организаций профсоюзов в политико-правовом пространстве России. Уфа: АТиСО, 2012. С. 47.
6. Габдуалиев М.Т. Институт Президента в Республике Казахстан и в Российской Федерации: вопросы ротации власти // Конституционные чтения. Саратов: ПАГС, 2007. С. 41-44.

**Рыкова Лариса Валерьевна**

Ливенский филиал ФГБОУ ВПО

«Госуниверситет – УНПК»

Преподаватель кафедры гуманитарных дисциплин

303852, г. Ливны, ул.Мира, 152-а.

Тел.: (4862) 41-98-07

E-mail: soip-unpk@yandex.ru

L.V. RYKOVA

**ROTATION AND EARLY TERMINATION OF POWERS  
PRECINCT ELECTION COMMISSIONS**

*Clause is devoted to research of the constitutional problems of change of structure of the local elective commissions with a view of greater giving to an electoral system of modern Russia of property of democratic character. The author offers a number of concrete measures on perfection of the elective legislation. In clause it is proved, that if structures of the elective commissions during significant time remain constant, in their activity it is logical to expect stagnation, adherence to stereotypes of the organizational behaviour, the certain dependence on the settled public relations which, frequently, negatively influence process of maintenance of their impartiality.*

**Keywords:** an electoral system; the elective commissions; public elections; rotation; impartiality.

**BIBLIOGRAPHY**

1. Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 5 nojabrja 1998 g. «Po delu o tolkovanii stat'i 81 (chast' 3) i punkta 3 razdela vtorogo «Zakljuchitel'nye i perehodnye polozhenija» Konstitucii Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 1998. № 46. St. 5701.
2. Harchenko I.S. Politicheskaja i administrativnaja jelita: problemy rotacii, vzaimosvjazi i vzaimozavisimosti // Politiko-administrativnaja jelita i gosudarstvennaja sluzhba v sisteme vlastnyh otnoshenij. Rostov-na-Donu: SKAGS, 1996. S. 25.
3. Norkin T.I. Rotacija gosudarstvennyh sluzhashhih kak faktor obespechenija bezopasnosti federal'-noj gosudarstvennoj sluzhby // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2007. № 7. S. 25-27.
4. Dushkin I.V. Rotacija kak sposob bor'by s korrupciej i perspektivy ee primeneniya na voennoj sluzhbe // Pravo v vooruzhennyh silah. 2012. № 4. S. 24.
5. Galimova O.V. Rotacija profsojuznyh kadrov kak neobhodimoe uslovie modernizacii profsojuzov // Rol' territorial'nyh ob#edinenij organizacij profsojuzov v politiko-pravovom prostranstve Rossii. Ufa: ATiSO, 2012. S. 47.
6. Gabdualiev M.T. Institut Prezidenta v Respublike Kazahstan i v Rossijskoj Federacii: vo-prosy rotacii vlasti // Konstitucionnye chtenija. Saratov: PAGS, 2007. S. 41-44.

**Rykova Larisa Valeryevna**

Livny branch of State University ESPC

Lecturer of the chair of Humanities

303852, Livny, Mira, 152-a.

Tel: (4862) 41-98-07

E-mail: soip-unpk@yandex.ru

В.И. АСТРАХАН, Н.И. КОСТЕНКО

## ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ В КОНТЕКСТЕ ПРИНЦИПА ФЕДЕРАЛИЗМА

*Статья посвящена рассмотрению механизма разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, а также вопросам наделяния отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления. В статье обосновывается необходимость развития законодательства о разграничении полномочий в контексте принципа федерализма.*

*Ключевые слова:* федеративные отношения; разграничение предметов ведения и полномочий; региональное законодательство по предметам совместного ведения; функции органов государственной власти и местного самоуправления.

Успех стратегических преобразований в Российской Федерации – это выработка адекватной концепции развития государства, важным аспектом которой выступает определение форм, в которых будет развиваться российский федерализм, система исполнительной власти, судебная система. Такая концепция должна стать действенным ориентиром на пути построения консолидированной и эффективной системы государственного и муниципального управления. Главной целью на этом пути является совершенствование координации деятельности всех ветвей и уровней власти и управления. Именно это направление работы выходит на первый план после выполнения предварительного условия формирования современных федеративных отношений, состоящего в обеспечении эффективного действия Конституции РФ и федеральных законов в сфере механизма разграничения полномочий.

Движение к этой цели подразумевает «расширенное» понимание федеративных отношений: реформирование должно затронуть и органы местного самоуправления, в пределах своих полномочий обладающие, согласно Конституции РФ, юридической самостоятельностью по отношению к органам государственной власти, однако фактически организующие свою деятельность преимущественно в рамках предметов ведения и полномочий, определенных государственной властью. Невозможно совершенствование федеративных отношений и без реформирования судебной системы, призванной в рамках своего основного предназначения – осуществления правосудия – способствовать необходимому балансу между ветвями и уровнями власти, разрешать конфликты, возникающие на почве разграничения предметов ведения и полномочий.

В связи с этим одной из приоритетных задач является выработка принципов появления, наполнения правовым, функциональным и ресурсным содержанием предметов ведения и полномочий, отнесения их к тому или иному уровню власти, а также ликвидации отживших предметов ведения и полномочий.

Современный этап развития федеративных отношений связан с пересмотром основных подходов к разграничению полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, определенных федеральным законодательством в 2003 году и обеспечивших разграничение полномочий применительно к отраслевому законодательству в результате принятия Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральным законом № 122-ФЗ у субъектов Российской Федерации были изъяты все полномочия по предметам совместного ведения, которые не вошли в перечень полномочий, осуществляемых субъектами Российской Федерации за счет региональных бюджетов<sup>1</sup>.

Столь масштабное перераспределение полномочий по предметам совместного ведения привело к конфронтации федерального центра и региональных органов государственной власти, которая частично была снята принятием Федерального закона № 199-ФЗ от 29 декабря 2004 года «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований».

Тем не менее, предпринятое в декабре 2004 года расширение полномочий субъектов РФ было осуществлено без необходимой правовой проработки. В результате субъекты РФ лишились почти всех прав по участию в соглашениях о разделе продукции, на них временно были возложены полномочия по проведению государственного экологического контроля за счет их собственных средств, вопреки жесткому законодательному запрету наделять субъекты РФ такими полномочиями<sup>2</sup>.

Реализация на практике отдельных положений вышеназванных федеральных законов актуализировала задачу обеспечения согласованности действий и решений федеральных и исполнительных региональных органов государственной власти, решение которой находится в сфере дальнейшего разграничения полномочий. Закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» отражает существенный сдвиг федерального законодательства по предметам совместного ведения в сторону расширения полномочий субъектов Российской Федерации, законодательства, восполняет пробелы и устраняет недостатки ряда федеральных законов.

В частности, Закон восстанавливает полномочия субъектов РФ по принятию законов и иных нормативных актов и по контролю за их исполнением, устанавливает принципы разграничения полномочий между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями в отношении отдельных видов объектов федерального, регионального и местного значения, а также в отношении объектов различных видов публичной собственности.

Однако до настоящего времени не завершено формирование правовых механизмов разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по предметам совместного ведения, что на практике привело к доминированию финансовых критериев при определении полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения, в том числе полномочий по принятию законов и иных нормативных правовых актов.

Установленный статьей 73 Конституции РФ принцип осуществления органами государственной власти субъектов РФ всей полноты государственной власти в пределах их собственных предметов ведения и полномочий по предметам совместного ведения означает законодательную самостоятельность субъектов РФ в указанных рамках независимо от уровня их бюджетной самостоятельности. Сравнительный анализ показывает, что конституционное

<sup>1</sup> Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015) // Собрание законодательства РФ. 30.08.2004. № 35. Ст. 3607.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29.12.2004 № 199-ФЗ (ред. от 27.05.2014) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2005. № 1 (часть 1). Ст. 25.

распределение предметов ведения предполагает достаточное финансирование осуществления этих предметов ведения. Фискальный федерализм нужно интерпретировать сквозь призму тех положений Конституции РФ, которые распределяют предметы ведения, а не наоборот, тем более потому, что фискальный федерализм в Российской Федерации не регулируется на уровне Конституции РФ.

Исходя из предусмотренного частью 2 статьи 76 Конституции РФ принципа совместного законодательного регулирования предметов совместного ведения федеральными законами и законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, можно сделать вывод о том, что федеральные законы не могут содержать положений, ограничивающих сферу законодательного регулирования субъектов РФ в рамках их полномочий по предметам совместного ведения, имея ввиду отсутствие каких-либо конституционных запретов на принятие законов субъектов РФ по предметам совместного ведения в случаях, если это прямо не предусмотрено федеральными законами.

Таким образом, предусмотренное рассматриваемым Законом совершенствование разграничения полномочий на основе принципов финансового обеспечения полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения может привести к пересмотру конституционных основ федеративных отношений в Российской Федерации.

Компетенция субъектов РФ по предметам совместного ведения теперь будет разделена на две составляющие: обязательная компетенция, включающая полномочия субъектов РФ, предусмотренные отраслевыми федеральными законами; дополнительная компетенция, состоящая, наряду из предусмотренных отраслевыми федеральными законами прав субъектов РФ, также из прав, в отраслевых федеральных законах не установленных.

В частности, глава IV.1 Федерального закона № 184-ФЗ была дополнена новеллой, устанавливающей право субъектов РФ осуществлять дополнительные меры социальной адресной поддержки отдельных категорий граждан за счет средств региональных бюджетов вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, предусматривающих такое право. Однако следует отметить, что одновременно субъекты РФ должны получить и возможность законодательного регулирования указанных прав, которая не может быть закреплена в статье 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, предметом которой является лишь сфера финансового обеспечения реализации полномочий субъектов РФ<sup>3</sup>. Указанную проблему новая редакция закона не решает.

Следует отметить, что главным отличием полномочий, делегированных Российской Федерацией субъектам РФ по предметам ведения Российской Федерации, от полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения является отсутствие в первом случае у субъектов РФ полномочий по принятию законов.

В то же время, по предметам ведения Российской Федерации и в рамках полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения федеральные и исполнительные региональные органы государственной власти образуют единую систему органов исполнительной власти. Следовательно, федеральный законодатель вправе наделять полномочиями по нормативному правовому регулированию и контролю за его реализацией как федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие полномочия по нормативно-правовому регулированию и контролю в определенной сфере деятельности, так и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, федеральный законодатель в пределах предметов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения вправе делегировать исполнительным органам государственной власти субъектов РФ свои полномочия по нормативному правовому регулированию. В тоже время соответствующие федеральные исполнительные органы государственной власти также могут передать им соглашениями свои полномочия по регулированию, исполнению и контролю вопросов, составляю-

---

<sup>3</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.02.2015) // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

щих предметы ведения Российской Федерации или полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения. Это должно найти отражение в статьях отраслевых федеральных законов, определяющих состав законодательства в регулируемой сфере.

Согласно действующему порядку, полномочия субъектов РФ, реализация которых осуществляется за счет федеральных субвенций, должны быть отражены в отраслевых федеральных законах, а также в федеральном законе о федеральном бюджете на год. Однако вне правовой определенности остается вопрос, в каком порядке разрешаются споры между субъектом РФ и Российской Федерацией в случае его несогласия с отсутствием в федеральных отраслевых законах положений о необходимости такого финансирования или с утвержденной на основании отраслевого закона методикой определения размера федеральных субвенций, выделяемых субъектам РФ для осуществления их полномочий и (или) с объемом и порядком такого финансирования, установленными в федеральном законе о бюджете.

Изменения федерального законодательства, касающиеся совершенствования разграничения полномочий, преимущественно направлены на укрепление статуса исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. При этом не обеспечивается соответствие статуса федерального органа государственной власти, принимающего решения о наделении их дополнительными полномочиями, правовой природе и содержанию полномочий, передаваемых региональным исполнительным органам государственной власти. Так, федеральными законами, а не постановлениями Правительства РФ на органы исполнительной власти субъектов РФ возлагаются полномочия по исполнению федеральных законов, что характерно и для законодательной практики установления полномочий федеральных органов исполнительной власти.

Исключительно федеральными законами должны устанавливаться полномочия исполнительных органов по нормативно-правовому регулированию предметов совместного ведения, а также по осуществлению государственного контроля. Причем если для органов исполнительной власти субъектов РФ такие полномочия могут устанавливаться федеральными законами в пределах полномочий Российской Федерации по предметам ее собственного ведения и совместного ведения, то для уполномоченных федеральных органов исполнительной власти – лишь в пределах ведения Российской Федерации.

Также стоит отметить трудности в использовании способов регулирования компетенции органов исполнительной власти. До сих пор не обеспечивается: а) единообразное понимание ее элементов; б) согласование между собой норм статутных и тематических законов об объеме и характере полномочий госорганов; в) правильное соотношение норм законов и положений о федеральных и региональных органах исполнительной власти.

Предметы совместного ведения в отличие от предметов, находящихся в исключительном ведении Федерации, предполагают, что федеральный центр и субъекты разграничивают и реализуют свои полномочия с учетом воли и интересов друг друга; с использованием институтов, процедур, механизмов согласования своих действий, в том числе путем взаимного делегирования полномочий.

Перечень предметов совместного ведения не ограничивается статьей 72 Конституции РФ. В частности, согласно ч. 5 ст. 66 Конституции РФ статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом. К совместному ведению следует отнести и изменение главы 3 Конституции РФ, затрагивающей федеративное устройство, если иметь в виду ст. 136 Конституции РФ<sup>4</sup>.

Перечень вопросов совместного ведения, установленный в ст. 72 Конституции РФ, носит довольно абстрактный характер. На практике возникает немало споров относительно регулирования более частных сфер, в той или иной мере связанных с вопросами совместного ведения, обозначенными в Конституции РФ.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

В Российской Федерации устранение неопределенности в содержании предметов совместного ведения – прерогатива Конституционного Суда РФ. Правовые позиции Конституционного Суда РФ позволили выяснить некоторые неясные вопросы. Так Суд в своих решениях неоднократно обращался к вопросу о том, что понимать под общими принципами организации законодательных (представительных) органов государственной власти в Российской Федерации<sup>5</sup>.

Практика применения ст. 72 обнаружила несовершенство юридической техники и достаточно высокую степень пробельности в определении круга предметов совместного ведения. Не все сферы, объективно нуждающиеся в признании их предметами совместного ведения, обозначены в федеральной Конституции.

Возьмем, к примеру, такую сферу общественных отношений как «чрезвычайные ситуации» (политического, природного и техногенного характера). Является ли эта сфера общественных отношений предметом ведения Федерации или это предмет совместного ведения? В соответствии с п. «з» статьи 72 к предметам совместного ведения отнесено лишь «установление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий». Это скорее частные вопросы проблемы «чрезвычайные ситуации». Вместе с тем, если следовать ст. 2 Федерального закона от 21 декабря 1994 года «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», то регулируемая сфера общественных отношений есть предмет совместного ведения. В соответствии с данной статьей законодательство Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций состоит не только из законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, но и законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ<sup>6</sup>.

Таким образом, российская модель конституционного регулирования круга предметов ведения нуждается в совершенствовании, ибо пробелы регулирования и разноречивость в использовании правовых категорий, касающихся определения круга предметов ведения, порождают проблемы в текущем федеральном законотворчестве и договорном регулировании, призванных юридически обеспечить реализацию конституционных основ разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Необходимость в этом доказывается и тем, что в российской юридической практике, как представляется, не всегда удается удачно решить и проблему определения предметов совместного ведения в рамках вынесения решений Конституционным Судом РФ.

В условиях нечеткого размежевания в федеральном законодательстве полномочий федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Российской Федерации определенными достоинствами, несомненно, обладают способ установления исчерпывающего перечня предметов ведения субъектов Федерации или способ определения вопросов, которые не могут никоим образом быть урегулированы субъектами РФ. Однако важна не констатация проблем конституционного разграничения предметов ведения и полномочий, перечень которых можно было бы продолжить, а определение содержательных подходов к понятию «разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти»<sup>7</sup>.

Более того, необходимо особо подчеркнуть, что конституционная модель разграничения предметов ведения и полномочий, которая сейчас действует, рассчитана на стабильное

---

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22.01.2002 № 2-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Саямова» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 3. 2002.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

<sup>7</sup> Козак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. № 5. Май 2002 г.

функционирование государства, на устоявшуюся систему государственного управления. Ключ для решения проблемы мы видим в том, чтобы, не трогая конституционную модель, наполнить Конституцию Российской Федерации, ее потенциал, который еще до конца не реализован, содержанием, которое она сама предусматривает. Речь идет о том, чтобы проанализировать все текущее законодательство, внести необходимые изменения и дополнения, а возможно, и принять новые акты.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
2. Козак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. № 5. Май 2002 г.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.01.2002 № 2-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 3. 2002.
4. Федеральный закон от 29.12.2004 № 199-ФЗ (ред. от 27.05.2014) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2005. № 1 (часть 1). Ст. 25.
5. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.
6. Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015) // Собрание законодательства РФ. 30.08.2004. № 35. Ст. 3607.
7. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.02.2015) // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

### **Астрахан Владимир Иванович**

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

### **Костенко Наталья Ивановна**

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет - УНПК»  
Доцент кафедры «Конституционное и муниципальное право»  
Кандидат юридических наук  
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 40  
Тел.: 8-906-663-81-81  
E-mail: konst-kafedra@mail.ru

V.I. ASTRAKHAN, N.A. KOSTENKO

## **LEGAL PROBLEMS OF SEPARATION OF POWERS IN THE CONTEXT OF THE PRINCIPLE OF FEDERALISM**

*The article is devoted to the mechanism of separation of powers and responsibilities between the Russian Federation and its subjects, as well as issues of vesting of certain state powers to local governments. The article substantiates the necessity of development of legislation on the separation of powers in the context of the principle of federalism.*

**Keywords:** *Federal relations; the differentiation of subjects of conducting and powers; regional legislation on joint jurisdiction; the functions of public authorities and local self-government.*

### **BIBLIOGRAPHY**

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 04.08.2014. № 31. St. 4398.
2. Kozak D.N. Problemy razgranicheniya polnomochiy mezhdru federal'nymi organami gosudarstvennoy vlasti i organami gosudarstvennoy vlasti sub»ektov Rossiyskoy Federatsii // Zhurnal rossiyskogo prava. № 5. May 2002 g.
3. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 22.01.2002 № 2-P «Po delu o proverke konstitutsion-nosti chasti vtoroy stat'i 69, chasti vtoroy stat'i 70 i stat'i 90 Konstitutsii Respubliki Tatarstan, a takzhe punkta 2 stat'i 4 i punkta 8 stat'i 21 Zakona Respubliki Tatarstan «O vyborakh narodnykh deputatov Respub-liko Tatarstan» v svyazi s zhaloboy grazhdanina M.M. Salyamova» // Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF. № 3. 2002.
4. Federal'nyy zakon ot 29.12.2004 № 199-FZ (red. ot 27.05.2014) «O vnesenii izmeneniy v zakonoda-tel'nye akty Rossiyskoy Federatsii v svyazi s rasshireniem polnomochiy organov gosudarstvennoy vlasti sub»ektov Rossiyskoy Federatsii po predmetam sovmestnogo vedeniya Rossiyskoy Federatsii i sub»ektov Ros-siyskoy Federatsii, a takzhe s rasshireniem perechnya voprosov mestnogo znacheniya munitsipal'nykh obrazovaniy» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 03.01.2005. № 1 (chast' 1). St. 25.
5. Federal'nyy zakon ot 21.12.1994 № 68-FZ (red. ot 14.10.2014) «O zashchite naseleniya i territoriy ot chrez-vychaynykh situatsiy prirodnoho i tekhnogennogo kharaktera» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 26.12.1994. № 35. St. 3648.
6. Federal'nyy zakon ot 22.08.2004 № 122-FZ (red. ot 29.12.2014) «O vnesenii izmeneniy v zakonoda-tel'nye akty Rossiyskoy Federatsii i priznanii utrativshimi silu nekotorykh zakonodatel'nykh aktov Ros-siyskoy Federatsii v svyazi s prinyatiem federal'nykh zakonov «O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v Fede-ral'nyy zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub»ektov Rossiyskoy Federatsii» i «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mest-nogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.03.2015) // Sobranie zakonoda-tel'stva RF. 30.08.2004. № 35. St. 3607.
7. Federal'nyy zakon ot 06.10.1999 № 184-FZ (red. ot 03.02.2015) «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub»ektov Rossiyskoy Federatsii» (s izm. i dop., vstup. v silu s 15.02.2015) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 18.10.1999. № 42. St. 5005.

#### **Astrakhan Vladimir Ivanovich**

State University -ESPC

Professor of the chair Theory and history of state and law

Doctor of historical Sciences, associate Professor

302020Orel, Naugorskoe sh. 40

Tel.: (4862) 42-11-07

E-mail: t-igip@list.ru

#### **Kostenko Natalya Ivanovna**

State University - ESPC

Candidate of legal Sciences

Associate Professor of Department of Constitutional and municipal law

302020, Orel, Naugorskoe sh. 40

Tel.: 8-906-663-81-81

E-mail: konst-kafedra@mail.ru

## УГОЛОВНОЕ ПРАВО, КРИМИНОЛОГИЯ И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 343.34

В.В. КАЧАЛОВ, Е.А. МАСЛАКОВА, М.Г. ЖИЛКИН

### НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА СОДЕЙСТВИЕ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*В статье рассматриваются вопросы совершенствования уголовного законодательства в сфере противодействия экстремизму и терроризму как одного из направлений уголовной политики на примере установления уголовной ответственности за содействие террористической деятельности. Проводится юридический анализ состава преступления, предусмотренного статьей 205<sup>1</sup> УК РФ. Указывается ряд проблем правового регулирования в данной сфере. Делается вывод о необходимости дальнейшего совершенствования норм УК РФ.*

**Ключевые слова:** экстремизм, терроризм, террористическая деятельность, содействие террористической деятельности, уголовная политика.

Одним из реальных направлений современной уголовно-правовой политики является противодействие экстремизму в целом и такой наиболее опасной его форме, как терроризм, в частности<sup>1</sup>. Как справедливо отмечает М.С. Бекмурзин «вопросы противодействия террористическим актам в XXI веке не просто актуальны, они жизненно важны для мира и безопасности человечества»<sup>2</sup>.

Федеральный закон от 6 марта 2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»<sup>3</sup> определяет терроризм как идеологию насилия и практику воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий (пункт 1 статьи 3).

Террористическая деятельность – деятельность, включающая в себя:

- а) организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта;
- б) подстрекательство к террористическому акту;
- в) организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре;
- г) вербовку, вооружение, обучение и использование террористов;
- д) информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта;
- е) пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности (пункт 2 статьи 3).

Терроризм во всех своих проявлениях является одной из глобальных проблем, решение которой невозможно без объединения усилий различных государств<sup>4</sup>. Так, 9 декабря 1999 года в Нью-Йорке принята Международная конвенция о борьбе с финансированием

<sup>1</sup> Жилкин М.Г. Уголовно-правовые аспекты борьбы с экстремизмом // Экстремизм и другие криминальные явления. М., Российская криминологическая ассоциация, 2008. С. 39. Качалов В.В., Маслакова Е.А., Жилкин М.Г. Основные направления уголовно-правовой политики на современном этапе развития России // Российская юстиция. 2015. № 2. С. 44.

<sup>2</sup> Бекмурзин М.С. Зарубежный опыт антитеррористической работы и возможности его применения в российских условиях // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 9. С. 86.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 13 марта 2006 г. № 11. Ст. 1146.

<sup>4</sup> Качалов В.В., Жилкин М.Г., Маслакова Е.А. Некоторые направления совершенствования правового обеспечения антитеррористической безопасности // Военно-юридический журнал. 2015. № 1. С. 14.

терроризма<sup>5</sup>, которая была ратифицирована Россией Федеральным законом от 10 июля 2002 № 88-ФЗ «О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма»<sup>6</sup>. 15 июня 2001 г. принята Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом<sup>7</sup> (ратифицирована Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 3-ФЗ «О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом»<sup>8</sup>). 16 марта 2005 года в Варшаве подписана Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма<sup>9</sup> (ратифицирована Федеральным законом от 20 апреля 2006 г. № 56-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма»<sup>10</sup>). Существуют и другие международные договоры, направленные на противодействие терроризму. Указанные документы потребовали внесения соответствующих изменений и в действующее уголовное законодательство.

Несмотря на то, что Конституция Российской Федерации в части 4 статьи 15 закрепляет: «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы»<sup>11</sup>, их непосредственное применение в области уголовного права, как правило, невозможно. Требуется обязательное включение таких норм в действующее законодательство, что прямо предусмотрено указанными конвенциями.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму»<sup>12</sup> существенным образом изменил содержание статьи 205<sup>1</sup> УК РФ, установив уголовную ответственность за «содействие террористической деятельности».

Родовым объектом рассматриваемого преступления является общественная безопасность и общественный порядок (в широком смысле этих слов). Видовым объектом выступает общественная безопасность в узком смысле слова. Непосредственный объект можно определить как общую безопасность.

Объективная сторона содействия террористической деятельности характеризуется совершением одного или нескольких из следующих альтернативных действий:

- 1) склонение лица к совершению хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 206, 208, 211, 277, 278, 279 и 360 УК РФ;
- 2) вербовка лица для совершения хотя бы одного из перечисленных преступлений;
- 3) иное вовлечение лица в совершение любого из перечисленных преступлений;
- 4) вооружение хотя бы одного лица для совершения любого из перечисленных деяний;
- 5) подготовка лица к совершению хотя бы одного из указанных преступлений;
- 6) финансирование терроризма.

Грамматическое толкование диспозиции статьи 205<sup>1</sup> УК РФ позволяет сделать вывод о том, что термин «вовлечение» используется как обобщающий, в том числе и для «склонения», и для «вербовки».

Следует обратить внимание, что все указанные в законе действия, кроме последнего, связаны с совершением конкретных преступлений и могут расцениваться как соучастие в них (подстрекательство, пособничество). В связи с чем представляет определенный интерес соотношение анализируемого преступления и соучастия в конкретных проявлениях терроризма.

<sup>5</sup> Бюллетень международных договоров. 2003. № 5.

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 15 июля 2002 г. № 28. Ст. 2792.

<sup>7</sup> Бюллетень международных договоров. 2004. № 1.

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 13 января 2003 г. № 2. Ст. 155.

<sup>9</sup> Бюллетень международных договоров. 2009. № 9.

<sup>10</sup> Собрание законодательства Российской Федерации от 24 апреля 2006 г. № 17 (часть 1). Ст. 1785.

<sup>11</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 4 августа 2014 г. № 31. Ст. 4398.

<sup>12</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 31 июля 2006 г. № 31 (часть 1). Ст. 3452.

Понятие «финансирование терроризма» раскрывается в примечании 1 к анализируемой статье: под финансированием терроризма понимается предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования организации, подготовки или совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205<sup>1</sup>, 205<sup>2</sup>, 205<sup>3</sup>, 205<sup>4</sup>, 205<sup>5</sup>, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279 и 360 УК РФ, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из указанных преступлений. В реальности финансирование терроризма может выражаться, например, в переводе денежных средств террористическим организациям при отсутствии умысла профинансировать конкретное преступление.

Состав преступления формальный. Оно считается оконченным с момента совершения любого из указанных действий.

Субъективная сторона – вина в форме прямого умысла. Обязательным субъективным признаком склонения, вербовки, иного вовлечения, вооружения и подготовки является специальная цель – совершение хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 206, 208, 211, 277, 278, 279 и 360 УК РФ.

Субъект преступления общий – вменяемое физическое лицо, достигшее шестнадцатилетнего возраста.

Составы содействия террористической деятельности относятся к категории особо тяжких, что еще раз подчеркивает их повышенную общественную опасность. В целом, государство стремится максимально строго наказывать любые проявления террористической деятельности.

Вместе с тем законодатель во всех частях статьи 205<sup>1</sup> сформулировал относительно-определенные санкции, что позволяет индивидуализировать наказание, учитывая при этом данные характеризующих личность виновного<sup>13</sup>.

В части второй статьи 205<sup>1</sup> УК РФ описывается квалифицированный состав рассматриваемого преступления, те же деяния, совершенные лицом с использованием своего служебного положения.

Часть третья рассматриваемой статьи устанавливает ответственность за пособничество в совершении преступления, предусмотренного статьей 205 УК РФ, часть четвертая – за организацию совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205<sup>3</sup>, частями третьей и четвертой статьи 206, частью четвертой статьи 211 УК РФа, или руководство его совершением, а равно организация финансирования терроризма.

В соответствии с примечанием 2 к анализируемой статье лицо, совершившее преступление, предусмотренное этой статьей, освобождается от уголовной ответственности, если оно своевременным сообщением органам власти или иным образом способствовало предотвращению либо пресечению преступления, которое оно финансировало и (или) совершению которого содействовало, и если в его действиях не содержится иного состава преступления.

Указанное положение является разновидностью деятельного раскаяния, описанного в части 2 статьи 75 УК РФ.

Подробный анализ отдельных признаков рассматриваемого состава преступления дается в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности»<sup>14</sup>.

Остановимся лишь на некоторых проблемных моментах.

Федеральным законом от 9 декабря 2010 № 352-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации»<sup>15</sup> анализируемая статья была дополнена частью третьей,

<sup>13</sup> Жилкин М.Г., Качалов В.В., Маслакова Е.А. Доктринальные подходы и правовые позиции применения законодательства об индивидуализации наказания в отношении сотрудников органов внутренних дел // Вестник образовательного консорциума Среднерусский университет. Серия: Юриспруденция. 2014. № 4. С. 49.

<sup>14</sup> Российская газета. 17 февраля 2012 г.

<sup>15</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 13 декабря 2010 г. № 50. Ст. 6610.

устанавливающей уголовную ответственность за пособничество в совершении преступления, предусмотренного статьей 205 УК РФ.

Эта норма не только предусматривает ответственность за пособничество в совершении террористического акта как за *delictum sui generis*, но и формулирует применительно к данному составу самостоятельное определение пособничества, почти аналогичное дефиниции пособничества в преступлении, закрепленной в части 4 статьи 33 УК РФ.

Как следствие возникает конкуренция пособничества как объективной стороны действия террористической деятельности и пособничества в совершении конкретных преступлений террористического характера. Такое положение вещей нельзя назвать оправданным, так как оно способно вызвать существенные трудности у правоприменителей при квалификации действий виновных. Проблемам соотношения соучастия и содействия террористической деятельности уже был посвящен ряд научных работ<sup>16</sup>.

Вместе с тем продолжение усиления противодействия террористической деятельности в контексте современной уголовной политики Российской Федерации не вызывает сомнений. Об этом, в частности, свидетельствуют попытки дальнейшего совершенствования уголовного законодательства в данной сфере. Так, Федеральным законом от 2 ноября 2013 № 302-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>17</sup> введена уголовная ответственность за прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности (статья 205<sup>3</sup>), организация террористического сообщества и участие в нем (статья 205<sup>4</sup>), организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации (статья 205<sup>5</sup>).

Особое беспокойство вызывает повышающаяся организованность террористической деятельности. Во-первых, преступления террористической направленности, как правило, требуют тщательной подготовки, планируются и совершаются при участии организатора. Во-вторых, возрастает роль террористических организаций, возглавляемых идейными вдохновителями террористической деятельности. В-третьих, наблюдается активизация локальных и международных террористических организаций, создание целых террористических псевдогосударственных образований. Все это позволяет говорить в целом об организованном характере террористической преступности. В-четвертых, нельзя не упомянуть о появлении новых форм терроризма, таких как ядерный терроризм, биологический и химический терроризм. Современная цивилизация вступила в эпоху, которую Э. Тоффлер охарактеризовал как информационное общество, первоосновой жизни которого стала информация, которая приобрела товарные черты и стала предметом купли-продажи. Новый вид терроризма, возникший в данной сфере, называется компьютерным терроризмом или кибертерроризмом<sup>18</sup>. Также следует отметить взаимосвязь террористической деятельности с коррупцией, незаконным оборотом оружия, наркотических средств и психотропных веществ, экономической преступностью и другими видами преступности.

В итоге представляется, что противодействие содействию террористической деятельности, которое не просто предшествует соответствующим преступлениям террористического характера, но и часто выступает условием, способствующим их совершению, требует новых комплексных подходов.

В этой связи представляют интерес и предложения более глобального реформирования уголовного законодательства в целом, например, установления уголовной ответственности для юридических лиц, которое, по мнению исследователей, обусловлено, в том числе и необходимостью противодействия деяниям экстремистской и террористической направлен-

---

<sup>16</sup> Бриллиантов А. Вопросы соучастия при квалификации содействия террористической деятельности // Уголовное право. 2008. № 3. С. 25–30. Молчанов Д. Содействие террористической деятельности // Уголовное право. 2011. № 4. С. 35–41.

<sup>17</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 4 ноября 2013 г. № 44. Ст. 5641.

<sup>18</sup> Маслакова Е.А. Незаконный оборот вредоносных компьютерных программ: уголовно-правовые и криминологические проблемы: монография. Орел: ОрЮИ МВД России, 2012. С. 52.

ности<sup>19</sup>, тем более что вышеназванные ратифицированные Российской Федерацией международные конвенции, требуют этого<sup>20</sup>.

Вместо сказанного, законодатель решил пойти по проторенной дорожке и Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 130-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>21</sup> дополнил статью 205<sup>1</sup> частью 4 «Организация совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205<sup>3</sup>, частями третьей и четвертой статьи 206, частью четвертой статьи 211 УК РФ, или руководство его совершением, а равно организация финансирования терроризма». К сожалению, сказанное выше применительно к пособничеству в совершении террористического акта относится и к данной части.

Вместе с тем многие другие изменения, предусмотренные указанным Федеральным законом (например, увеличение сроков лишения свободы по совокупности преступлений и по совокупности приговоров, отмена сроков давности и пр. за преступления террористической направленности), представляются необходимыми и криминологически обоснованными.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации. 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 4 августа 2014 г. № 31. Ст. 4398.
2. Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма. 9 декабря 1999 г. // Бюллетень международных договоров. 2003. № 5.
3. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. 15 июня 2001 г. // Бюллетень международных договоров. 2004. № 1.
4. Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма. 16 марта 2005 г. // Бюллетень международных договоров. 2009. № 9.
5. Федеральный закон от 6 марта 2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства Российской Федерации. 13 марта 2006 г. № 11. Ст. 1146.
6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» // Российская газета. 17 февраля 2012 г.

### **Качалов Владислав Викторович**

Московский областной филиал  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя  
Кандидат юридических наук, доцент,  
Доцент кафедры уголовного права и криминологии.  
143100, Московская область, Рузский район пос. Старотеряево.  
Тел. (499) 754-10-98  
E-mail: vvk85@bk.ru

### **Маслакова Елена Александровна**

Государственный университет – УНПК  
Кандидат юридических наук  
Доцент кафедры уголовного права и процесса  
Тел. (4862) 41-98-45  
E-mail: goldenciti@bk.ru

<sup>19</sup> Качалов В.В. К вопросу об использовании в России зарубежного опыта правового регулирования уголовной ответственности юридических лиц // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 10. С. 79–81; Щедрин Н.В., Востоков А.А. Меры уголовно-правового характера в отношении преступных организаций // Совершенствование борьбы с организованной преступностью, коррупцией и экстремизмом / Под ред. А.И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2008. С. 130–131.

<sup>20</sup> Мельник С.В., Баранчикова М.В., Качалов В.В. Ответственность юридических лиц: гражданско-правовой и уголовно-правовой аспекты: монография. Орел: ОрЮИ МВД России им. В.В. Лукьянова, 2013. С. 34; Качалов В.В. Наказания для юридических лиц по уголовному праву зарубежных стран // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. Вып. 3. Ч. II. Юридические науки. С. 164–170.

<sup>21</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 12 мая 2014 г. № 19. Ст. 2335.

**Жилкин Максим Геннадьевич**

Московский областной филиал  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя  
Кандидат юридических наук, доцент,  
Начальник кафедры уголовного права и криминологии.  
143100, Московская область, Рузский район пос. Старотеряево.  
Тел.: (499) 754-10-98  
E-mail:zmax71@mail.ru

---

V.V. KACHALOV, E.A. MASLAKOVA, M.G. ZHILKIN

**ISSUES OF CRIMINAL RESPONSIBILITY FOR FACILITATING  
TERRORIST ACTIVITIES**

*The article discusses the issues of criminal law improvement insofar as relevant to fighting extremism and terrorism as one of the strands of criminal policy, and in terms of criminalization of terrorism assistance; it offers legal analysis of the components of crime specified in Article 205<sup>1</sup> of the Criminal Code of the Russian Federation; specifies a number of legal regulation problems in this area and concludes that further improvement of the Criminal Code of the Russian Federation is needed.*

**Keywords:** *extremism, terrorism, terrorist activities, facilitating terrorist activity, criminal policy.*

**BIBLIOGRAPHY**

1. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii. 12 dekabrya 1993 g. // Sobranie zakonodatel'stva Ros-siiskoi Federatsii. 4 avgusta 2014 g. № 31. St. 4398.
2. Mezhdunarodnaya konventsiya o bor'be s finansirovaniem terrorizma. 9 dekabrya 1999 g. // Byulleten' mezhdunarodnykh dogovorov. 2003. № 5.
3. Shankhaiskaya konventsiya o bor'be s terrorizmom, separatizmom i ekstremizmom. 15 iyunya 2001 g. // Byulleten' mezhdunarodnykh dogovorov. 2004. № 1.
4. Konventsiya Soveta Evropy o preduprezhdenii terrorizma. 16 marta 2005 g. // Byulleten' mezhdunarodnykh dogovorov. 2009. № 9.
5. Federal'nyi zakon ot 6 marta 2006 № 35-FZ «O protivodeistvii terrorizmu» // Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. 13 marta 2006 g. № 11. St. 1146.
6. Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 9 fevralya 2012 g. № 1 «O nekotorykh vo-prosakh sudebnoi praktiki po ugovolnym delam o prestupleniyakh terroristicheskoi napravlenosti» // Rossiiskaya gazeta. 17 fevralya 2012 g.

**Kachalov Vladislav Viktorovich**

Moscow Regional Branch of the Kikot Moscow University  
of the Ministry of Interior of Russia candidate of law sciences, Associate Professor,  
Associate Professor of Criminal Law and Criminal Science Department  
Staroteryaev, Ruza district, 143100 Moscow region.  
Tel. (499) 754-10-98  
E-mail: vvk85@bk.ru

**Maslakova Elena Aleksandrovna**

State University – ESPC  
Candidate of Sciences in Law  
Associate Professor of Department «Criminal Law and Procedure»  
Tel. 8(4862) 41-98-45  
E-mail: goldenciti@bk.ru

**Zhilkin Maksim Gennadievich**

Moscow Regional Branch of the Kikot Moscow University  
of the Ministry of Interior of Russia candidate of law sciences, Associate Professor,  
Head of Criminal Law and Criminal Science Department  
Staroteryaev, Ruza district, 143100 Moscow region.  
Tel. (499) 754-10-98  
E-mail: zmax71@mail.ru

О.А. ДУБИНИН

## К ВОПРОСУ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СОУЧАСТНИКОВ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

*В статье рассматриваются отдельные вопросы ответственности соучастников преступления. Дается анализ положений статьи 34 Уголовного кодекса Российской Федерации. Делается вывод о дискуссионности многих вопросов ответственности соучастников.*

**Ключевые слова:** соучастие в преступлении, ответственность соучастников преступления.

Вопросы ответственности соучастников преступления представляют собой большую проблему российского уголовного права. Связано это как с их недостаточной регламентацией, так и с дискуссионным характером многих положений.

Общие вопросы ответственности соучастников регламентируются статьей 34 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ)<sup>1</sup>, которая так и называется «Ответственность соучастников преступления». Рассмотрим их подробнее.

Часть 1 статьи 34 УК РФ закрепляет, что «ответственность соучастников преступления определяется характером и степенью фактического участия каждого из них в совершении преступления». Тем самым законодатель провозглашает теорию самостоятельности ответственности соучастников преступления. Вместе с тем в научной литературе отмечается, что фактически можно говорить о логической акцессорности ответственности соучастников<sup>2</sup>, либо о взаимодействии принципов акцессорности и самостоятельности ответственности соучастников преступления<sup>3</sup>.

В части 2 указанной статьи УК РФ говорится, что «соисполнители отвечают по статье Особенной части настоящего Кодекса за преступление, совершенное ими совместно, без ссылки на статью 33 настоящего Кодекса». Данные положения следует признать полностью обоснованными, так как в действиях соисполнителей присутствуют все признаки состава преступления, предусмотренного Особенной частью УК РФ и нет необходимости для обоснования их ответственности ссылаться на часть Общую. Хотя отдельные специалисты подвергают это правило квалификации сомнению. Так, Ю.Е. Пудовочкин отмечает, что «если в квалификационной формуле деяния не найдет отражения факт совершения преступления в соучастии, применение положений ст. 67 УК РФ при назначении наказания выглядит, по меньшей мере, неаргументированным и необоснованным»<sup>4</sup>.

Часть 3 анализируемой статьи указывает: «уголовная ответственность организатора, подстрекателя и пособника наступает по статье, предусматривающей наказание за совершенное преступление, со ссылкой на статью 33 настоящего Кодекса, за исключением случаев, когда они одновременно являлись соисполнителями преступления». Считаю, что такая ссылка необходима именно для обоснования ответственности соучастников, так как в соответствии со статьей 8 УК РФ «Основание уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного настоящим Кодексом», а в действиях организатора, подстрекателя или пособника как раз, как правило, не бывает всех признаков состава преступления, предусмотренного Особенной частью УК РФ (они непосредственно не выполняют объектив-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 17 июня 1996 г. № 25. Ст. 2954.

<sup>2</sup> Ковалев М.И. Соучастие в преступлении: Монография. Екатеринбург, 1999. С. 29-33.

<sup>3</sup> Качалов В.В. Соотношение принципов акцессорности и самостоятельности ответственности соучастников преступления по российскому уголовному праву // Уголовное право. 2005. № 5. С. 28-30; Пушкин А.В. Принципы акцессорной и самостоятельной ответственности соучастников преступления // Законность. 2001. № 3.

<sup>4</sup> Пудовочкин Ю.Е. Судебная практика квалификации преступлений, совершенных в соучастии // Криминологический журнал БГУЭП. 2011. № 2 (16). С. 9.

ную сторону преступления, описанного в Особенной части УК РФ<sup>5</sup>). В их действиях содержатся признаки состава соучастия в преступлении, указанные в статье 33 УК РФ «Виды соучастников преступления». Согласимся с высказанным ранее мнением, что ссылаться следует не просто на статью 33 УК РФ, а на конкретную часть этой статьи, где дается описание соответствующего вида соучастников<sup>6</sup>.

Часть 4 статьи 33 УК РФ провозглашает: «Лицо, не являющееся субъектом преступления, специально указанным в соответствующей статье Особенной части настоящего Кодекса, участвовавшее в совершении преступления, предусмотренного этой статьей, несет уголовную ответственность за данное преступление в качестве его организатора, подстрекателя либо пособника». Здесь формулируются правила квалификации действий соучастников в преступлении со специальным субъектом. В основном, эти положения получают поддержку в научной литературе.

Наконец в части 5 рассматриваемой статьи отмечается, что «В случае недоведения исполнителем преступления до конца по не зависящим от него обстоятельствам остальные соучастники несут уголовную ответственность за приготовление к преступлению или покушение на преступление. За приготовление к преступлению несет уголовную ответственность также лицо, которому по не зависящим от него обстоятельствам не удалось склонить других лиц к совершению преступления». Приведенные положения регламентируют особенности квалификации действий соучастников при неоконченном преступлении и при так называемом неудавшемся соучастии. Именно они вызывают, пожалуй, максимальные дискуссии в научной литературе<sup>7</sup>.

Таким образом, хотя статья 34 УК РФ и регламентирует основы ответственности соучастников преступления, многие вопросы такой ответственности дискуссионны и требуют дальнейшей теоретической разработки и законодательного уточнения.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бражник Ф., Толкаченко А. Некоторые актуальные вопросы квалификации получения взятки // Уголовное право. 2000. № 1. С. 10.
2. Васюков В.В. Соучастие на стадии неоконченной преступной деятельности // Российская юстиция. 2006. № 12.
3. Качалов В.В. Некоторые проблемы квалификации действий соучастников преступления // Наука и практика. 2012. № 4. С. 48.
4. Качалов В.В. Организатор преступления в уголовном праве России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 115.
5. Качалов В.В. Ответственность организатора преступления по российскому уголовному праву: монография. Орел: Орловский юридический институт МВД России, 2012. С. 86.
6. Качалов В.В. Соотношение принципов акцессорности и самостоятельности ответственности соучастников преступления по российскому уголовному праву // Уголовное право. 2005. № 5. С. 28-30.
7. Ковалев М.И. Соучастие в преступлении: Монография. Екатеринбург, 1999. С. 29-33.
8. Пудовочкин Ю.Е. Судебная практика квалификации преступлений, совершенных в соучастии // Криминологический журнал БГУЭП. 2011. № 2 (16). С. 9.
9. Пушкин А.В. Принципы акцессорной и самостоятельной ответственности соучастников преступления // Законность. 2001. № 3. С. 29.
10. Святенюк Н.И. Квалификация действий соучастников в неоконченном преступлении // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 10. С. 203-207.

---

<sup>5</sup> Качалов В.В. Организатор преступления в уголовном праве России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 115.

<sup>6</sup> Качалов В.В. Ответственность организатора преступления по российскому уголовному праву: монография. Орел: Орловский юридический институт МВД России, 2012. С. 86. Качалов В.В. Некоторые проблемы квалификации действий соучастников преступления // Наука и практика. 2012. № 4. С. 48. Бражник Ф., Толкаченко А. Некоторые актуальные вопросы квалификации получения взятки // Уголовное право. 2000. № 1. С. 10.

<sup>7</sup> Святенюк Н.И. Квалификация действий соучастников в неоконченном преступлении // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 10. С. 203-207; Васюков В.В. Соучастие на стадии неоконченной преступной деятельности // Российская юстиция. 2006. № 12.

**Дубинин Олег Александрович**  
Адвокат, партнер адвокатского бюро г. Москвы  
«Семеняко, Гриб и партнеры»  
г. Москва  
Тел. (910) 555-50-86  
E-mail: mpto\_71@mail.ru

---

O.A. DUBININ

## TO THE QUESTION OF THE RESPONSIBILITY OF ACCOMPLICES IN A CRIME

*This article discusses some issues of accomplices in a crime. The analysis of the provisions of Article 34 of the Criminal Code of the Russian Federation. It is concluded that many debatable issues of accomplices in a crime.*

**Keywords:** *complicity in a crime, the responsibility of accomplices in a crime.*

### BIBLIOGRAPHY

1. Brazhnik F., Tolkachenko A. Nekotorye aktual'nye voprosy kvalifikacii poluchenija vzjatki // Ugo-lovnoe pravo. 2000. № 1. S. 10.
2. Vasjukov V.V. Souchastie na stadii neokonchennoj prestupnoj dejatel'nosti // Rossijskaja justicija. 2006. № 12.
3. Kachalov V.V. Nekotorye problemy kvalifikacii dejstvij souchastnikov prestuplenija // Nauka i praktika. 2012. № 4. S. 48.
4. Kachalov V.V. Organizator prestuplenija v ugovnom prave Rossii: Dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2004. S. 115.
5. Kachalov V.V. Otvetstvennost' organizatora prestuplenija po rossijskomu ugovnomu pravu: monografija. Orel: Orlovskij juridicheskij institut MVD Rossii, 2012. S. 86.
6. Kachalov V.V. Sootnoshenie principov akcessornosti i samostojatel'nosti otvetstvennosti so-uchastnikov prestuplenija po rossijskomu ugovnomu pravu // Ugo-lovnoe pravo. 2005. № 5. S. 28-30.
7. Kovalev M.I. Souchastie v prestuplenii: Monografija. Ekaterinburg, 1999. S. 29-33.
8. Pudovochkin Ju.E. Sudebnaja praktika kvalifikacii prestuplenij, sovershennyh v souchastii // Kriminologicheskij zhurnal BGUJeP. 2011. № 2 (16). S. 9.
9. Pushkin A.V. Principy akcessornoj i samostojatel'noj otvetstvennosti souchastnikov prestuplenija // Zakonnost'. 2001. № 3. S. 29.
10. Svjatenjuk N.I. Kvalifikacija dejstvij souchastnikov v neokonchenom prestuplenii // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2014. № 10. S. 203-207.

**Dubinina Oleg Aleksandrovich**  
Lawyer, partner of law firm in Moscow  
«Semenyako, Grib and partners»  
Moscow  
Tel. (910) 555-50-86  
E-mail: mpto\_71@mail.ru

А.Д. КОНОНОВ

## ДЕЛОВАЯ ИГРА С ПРИМЕНЕНИЕМ МЕТОДА МОЗГОВОЙ АТАКИ КАК ИНТЕРАКТИВНАЯ ФОРМА ПРОВЕДЕНИЯ ЗАНЯТИЙ ПО ДИСЦИПЛИНАМ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ЦИКЛА

*Статья посвящена методическим вопросам организации и проведения интерактивных занятий в форме деловой игры с применением метода мозговой атаки в контексте с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов.*

**Ключевые слова:** *высшее профессиональное образование, юридические дисциплины, интерактивные формы проведения занятий, деловая игра, мозговая атака, мозговой штурм, федеральный государственный образовательный стандарт.*

Согласно ФГОС ВПО по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция» (квалификация (степень) «бакалавр»), утв. Приказ Минобрнауки РФ от 04.05.2010 № 464, и ФГОС ВПО по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция» (квалификация (степень) «магистр») реализация компетентностного подхода в системе высшего профессионального образования должна предусматривать широкое использование активных и интерактивных форм проведения занятий, в том числе деловых игр, ролевых игр, компьютерных симуляций, разбора конкретных ситуаций, психологических и иных тренингов, групповых дискуссий, игровых судебных процессов и других форм в сочетании с внеаудиторной самостоятельной работой студентов. При этом в рамках бакалавриата доля занятий, проводимых в активных и интерактивных формах, должна составлять не менее 20 % аудиторных занятий, а лекционные занятия не должны превышать 40 % аудиторного времени. Что касается магистратуры, то доля интерактивных занятий должна быть не менее 30 %, а лекционных занятий – не более 20 %.

Взятый курс на модернизацию системы высшего профессионального образования и интеграцию РФ в мировое образовательное пространство обуславливает насущную необходимость не только в обобщении педагогического опыта при использовании интерактивных технологий, но и их совершенствование, более детальную проработку и широкое внедрение в образовательный процесс с учетом потребностей педагогической практики. При этом установленные требования по распределению учебной нагрузки между формами занятий ставят перед интерактивными технологиями весьма сложные задачи: за короткое время не просто передать определенное количество информации, но и вовлечь в активную деятельность наибольшее количество студентов, развить профессиональные способности, а также пробудить инициативу и заинтересованность к самостоятельному более углубленному освоению материала.

В свете новых образовательных стандартов появилось большое число публикаций, предлагающих различные интерактивные формы проведения занятий. Среди таких форм наиболее часто упоминаются лекция-беседа, лекция-дискуссия, лекция с обратной связью, проблемная лекция, лекция-презентация, мозговой штурм, кейс-метод, ролевая игра<sup>1</sup>, моделирование ситуаций профессиональной деятельности<sup>2</sup> и др. Несмотря на многообразие предлагаемых интерактивных форм, ощущается острый дефицит в конкретных методических рекомендациях по организации и проведению определенного вида занятий, в конкретных

<sup>1</sup> Андропова Т.А., Тарасенко О.А. Активные и интерактивные формы проведения занятий для бакалавров и магистров // Юридическое образование и наука. 2013. № 2. С. 33 - 37.

<sup>2</sup> Рычкова Н.Ю. Моделирование ситуаций как интерактивная форма обучения (по материалам пилотного проекта ЮИ СФУ (Красноярск) и Университета Аризоны (США) «Практикоориентированное обучение студентов юристов» при поддержке Американско-Российского фонда по экономическому и правовому развитию (USRF)) // Юридическое образование и наука. 2013. № 2. С. 29 – 32. Кобзарь-Фролова М.Н. О применении интерактивных технологий при преподавании юридических дисциплин магистрам // Финансовое право. 2013. № 7. С. 21 – 23.

предложениях по внедрению новых образовательных технологий, а также в освещении собственного педагогического опыта.

В этой связи целью настоящей статьи является более детальное рассмотрение конкретной интерактивной формы - мозгового штурма, а также освещение тех проблем, с которыми может столкнуться преподаватель в ходе использования данного метода в образовательном процессе по юридическим дисциплинам.

**Суть метода** мозговой атаки (мозгового штурма) заключается в решении поставленной практической проблемы (задачи) группой людей путем генерирования любых, в том числе самых невероятных, фантастических и парадоксальных идей без всякой критики на первом этапе обсуждения, а также последующего анализа, сопоставления и оценки высказанных идей на втором этапе<sup>3</sup>.

**История метода.** Метод основан американцем Алексом Осборном в 40-х годах прошлого века. В 1953 г. вышла книга А. Осборна «Управление воображением». История возникновения метода связана с множеством легенд. По одной из версий во время Второй мировой войны судно А. Осборна, на котором он был капитаном, направлялось с грузом в Европу. Капитан получил предупреждение о возможной атаке немецкой подводной лодки, которая была обнаружена в том районе. А. Осборн собрал всю команду на палубе, сообщив о неизбежном нападении немецкой подлодки в ближайшие полчаса и попросив высказать любые соображения о том, как спасти судно от столкновения с вражескими торпедами. В пылу обсуждения один из матросов, скорее уже от безысходности и желая разрядить обстановку, высказал идею, что нужно всей команде встать вдоль борта и при обнаружении торпеды дружно подуть на нее, чтобы отклонить в сторону. Встреча с подлодкой в тот раз не состоялась. Однако, казалось бы, совершенно безумная идея имела рациональное зерно и была реализована. Вернувшись на базу, А. Осборн оснастил судно винтом, создающим мощный направленный воздушный поток, позволяющим изменить траекторию движения торпеды так, чтобы она лишь скользнула вдоль судна. После войны А. Осборн разработал метод мозговой атаки<sup>4</sup>.

Конечно, это не более чем легенда, поскольку А. Осборн не получал военного образования, начинал как журналист, а в последующем стал успешным рекламным агентом. Однако на подготовительном этапе проведения занятия с целью активизации интереса студентов полагаем весьма уместным упомянуть об этой истории, может быть, не совсем правдоподобной, но весьма показательной в том отношении, как даже самая безумная идея может иметь рациональное зерно и способна привести к решению поставленной задачи.

#### **Порядок проведения деловой игры с использование метода мозговой атаки.**

##### **1. Подготовительный этап –15-20 мин.**

###### **1) Формирование группы.**

Как показывает практика, наиболее оптимальным является количественный состав рабочей группы от 5 до 15 человек. В этой связи рекомендуется всех студентов разделить на две группы с равным количеством участников. Более того, параллельная работа в двух группах является более эффективной, поскольку активизирует студентов, пробуждает инициативу за счет создания условий соперничества, конкурентной борьбы в игровой ситуации.

В литературе, посвященной организации сеанса мозговой атаки, зачастую высказывается мысль о необходимости создания творческой группы (генераторов), куда должны включаться лица, склонные к генерации идей, обладающие фантазией и творческими способностями, а также аналитической группы (экспертов), куда должны включаться лица с аналитическим и критическим складом мышления. Однако в рамках учебного процесса полагаем такое деление нецелесообразным. Во-первых, при таком подходе каждая из рабочих групп будет вовлечена в активную деятельность только половину времени практического занятия. Во-вторых, с точки зрения психолого-педагогических методик не совсем обосновано разде-

<sup>3</sup> Образцов П.И. Основы профессиональной дидактики. Учебное пособие. Орел: ООО «Горизонт», 2013. С. 240.

<sup>4</sup> Гаврилов Д. Скромный юбилей брейнсторминга [Электронный ресурс] // Центр стратегической конъюнктуры: [сайт]. URL: [http://conjuncture.ru/gavrilov\\_21-03-2013/](http://conjuncture.ru/gavrilov_21-03-2013/) (дата обращения: 05.03.2015).

ление студентов на заведомо творческих и нетворческих личностей, на генераторов идей и критиков.

2) *Выбор секретарей.* В каждой группе необходимо выбрать секретаря, основная задача которого заключается в фиксации всех выдвинутых идей без исключения. Секретарем может быть как член рабочей группы, так и лицо, не задействованное в мозговом штурме.

3) *Постановка проблемы (задачи).* Наиболее важная часть подготовительного этапа. Основная ошибка организаторов мозгового штурма – неясность цели. Не стоит ожидать эффекта, когда участники не имеют конкретного вопроса. Задача должна быть *сформулирована четко, конкретно*, должна быть однозначно понята всеми участниками. При постановке проблемы желательно сформулировать два момента: что в итоге желательно получить, что мешает получению желаемого результата.

Несмотря на то, что метод мозгового штурма является универсальным и может быть применен в любой области, изначально он разрабатывался для решения технических (инженерных, конструкторских) задач, т.е. когда имеется конкретная цель и желаемый технический результат. В области юридических наук многие вопросы носят проблемный и остро дискуссионный характер, для разрешения которых разрабатываются различные теории, подходы и концепции. В этой связи не стоит выносить на обсуждение фундаментальные научные проблемы, которые требуют серьезной теоретической подготовки и могут быть неоднозначно поняты участниками мозгового штурма. Не стоит ожидать эффекта и видимого результата от данного метода, если на обсуждение выносятся такие вопросы, как применение смертной казни в РФ или отличие уголовного наказания от иных мер уголовно-правового характера и т.п. Рассмотрение таких фундаментальных теоретических вопросов возможно лишь в рамках организованной дискуссии, а не в рамках метода мозгового штурма.

Поставленная проблема, по возможности, должна носить социально острый и прикладной характер.

*В качестве примеров правовых вопросов, которые целесообразно выносить на обсуждение в рамках мозгового штурма, можем предложить следующие.*

- По статистике ежедневно в результате ДТП погибает 130 человек. Как сократить смертность в результате ДТП?

- Как сделать так, чтобы сотрудники ГИБДД не брали взятки?

- Как избавиться от жестокого обращения с детьми в приемных семьях?

- Как избавиться от высокого уровня жестокости в пенитенциарной среде (как со стороны заключенных, так со стороны надзирателей)?

- Предложите конкретные меры борьбы с актами хулиганства и вандализма футбольных фанатов?

- Как сократить количество бракоразводных процессов?

- Как разгрузить суды от огромного вала дел?

- По статистике около 90 % психопатов (и лиц с расстройством сексуального предпочтения) после освобождения из мест лишения свободы в течение года совершают новое преступление. Как сократить число рецидивов?

Полагаем, что метод мозгового штурма наиболее применим по таким дисциплинам, как уголовное право, криминология, виктимология, социология права, юридическая психология и т.д.

4) *Фиксация поставленной проблемы (задачи).*

Рекомендуется зафиксировать поставленную проблему (задачу) на доске либо вывести слайд с формулировкой проблемы, чтобы она всегда была доступна для восприятия. В случае сложной многоплановой проблемы рекомендуется предварительно обсудить причины ее возникновения (обстоятельства, препятствующие достижению результата), т.е. разбить на подзадачи. Каждую подзадачу также следует четко сформулировать и зафиксировать.

5) *Разминка.* Цель разминки заключается в том, чтобы помочь студентам максимально освободиться от воздействия психологических барьеров (неловкости, стеснительности, замкнутости, скованности и т.п.).

На данном этапе участникам предлагается за 3-5 минут предложить как можно большее количество идей (версий, вариантов) использования какого-либо предмета или решения какой-либо бытовой проблемы. Разминочный вопрос не обязательно должен носить юридический характер, поскольку задача разминки заключается не в достижении конкретного результата, а в психологической подготовке студентов и уяснении ими сути метода мозгового штурма.

Для повышения активности студентов, рекомендуется сообщить, что по итогам разминки побеждает та команда, которая предложила наибольшее количество версий, при этом засчитываются даже самые абсурдные, парадоксальные и нереалистичные идеи.

*Примеры вопросов для разминки.*

- Как можно определить время, если нет часов? (Позвонить по телефону; включить радио и ждать, когда объявят точное время; выйти на улицу и спросить прохожего; приблизительно по положению солнца или луны; по первым петухам; по количеству прохожих на улице; по чувству голода; по цветам; по положению «тарелки» подсолнуха; по поведению собаки (хочет ли она на прогулку) и т.п.).

- Придумайте как можно большее количество способов использования канцелярской скрепки.

- Придумайте как можно большее количество вариантов использования пластиковой бутылки.

**2. Этап генерации идей (фаза «мечтателя») – 25-30 минут.**

Перед тем, как приступить к обсуждению, необходимо ознакомить студентов с правилами проведения мозгового штурма

1) Стремиться высказать как можно **большее количество идей**. Главное здесь количество, а не качество. Не углубляться в детали. Идея представляется коротким предложением, тезисом.

2) Абсолютно **запрещена критика** предложенных идей (даже жестом, взглядом, мимикой, иронической усмешкой и т.п.). На данном этапе нет ни хороших, ни плохих идей, все идеи хороши по-своему. **Приветствуются оригинальные, необычные и даже абсурдные, сумасшедшие** идеи.

3) Стремиться **развивать, комбинировать, приспособлять** высказанные ранее идеи. Предлагать альтернативы, а не критиковать.

4) Секретарь должен **фиксировать абсолютно все идеи** (стандартные, банальные, абсурдные, фантастические, экзотические, дорогостоящие и т.п.)

По итогам первого этапа побеждает та команда, которая высказала наибольшее количество идей (набрала наибольшее количество баллов).

Как показывает практика, после первых нескольких минут обсуждения, когда стандартные идеи заканчиваются, начинают высказываться все более оригинальные версии и предложения. На данной стадии большую роль в продвижении обсуждения на новый уровень играет личность самого преподавателя. Дело в том, что зачастую первые нетривиальные идеи вызывают произвольную критическую оценку со стороны некоторых членов группы. Задача преподавателя заключается в том, чтобы пресечь любую критику, поощрить оригинальную идею, инициировать ее дальнейшее развитие, создание ассоциаций, выдвижение альтернатив. В качестве одного из методических приемов можем порекомендовать следующее – предупредить студентов о том, что за каждый случай критической оценки в последующем при итоговом подсчете высказанных идей будет вычитаться один балл.

Правильный сеанс мозгового штурма – это особое психологическое состояние группы, когда думается без волевых усилий и принимается во внимание «всё, что придёт в голову». Такое состояние оказывается продуктивным, поскольку позволяет использовать подсознание человека – мощный ресурс творческого мышления<sup>5</sup>. Необходимо стремиться к

<sup>5</sup> Борисов И. Мозговой штурм: спустите фантазию с поводка! [Электронный ресурс] // Креативные технологии: [сайт]. <http://voxfree.narod.ru/brainstorming.html> (дата обращения: 05.03.2015).

наступлению пика – ажиотажа, фонтанированию идей, произвольной генерации гипотез. При этом приветствуются шутки, юмор, смех.

При постановке конкретной задачи, которая однозначно понята участниками, решение которой носит прикладной характер, при правильной организации мозгового штурма, каждая группа за 25-30 минут может успеть высказать около 70-80 идей.

**Перерыв - 5-10 минут.** Многие организаторы мозгового штурма рекомендуют после первого этапа сделать небольшой перерыв для того, чтобы психика участников могла перестроиться с творческих установок на серьезную аналитическую работу, связанную с критической оценкой высказанных идей. Во время перерыва следует ознакомить студентов с правилами следующего этапа мозгового штурма.

### **3. Этап оценки идей (фаза «реалиста») – 25-30 минут.**

Следует отметить, что в литературе отсутствуют какие-либо однозначные методические рекомендации по организации данного этапа. Высказываются самые различные предложения. Выбор того или иного методического подхода во многом зависит от цели, которая стоит перед участниками мозгового штурма, специфики рассматриваемой проблемы, временных и кадровых ресурсов. В литературе, как правило, дают следующие рекомендации:

- удалить повторяющиеся и не относящиеся к теме идеи,
- предельное внимание каждой идее – ее оценка и анализ должны производиться, как если бы иных идей не было вообще,
- критика должна носить конструктивный характер, нужно постараться найти рациональное зерно в каждой идее<sup>6</sup>.

Данная методика весьма действенна в профессиональной деятельности при разрешении конкретной задачи группой специалистов при большом резерве временных и кадровых ресурсов, особенно в тех случаях, когда этап оценивания проводится спустя несколько дней после этапа генерации. Полагаем, что такая методика не совсем применима в рамках учебного процесса, учитывая строгие временные рамки практического занятия и большое количество высказанных идей.

В этой связи предлагаем следующие методические рекомендации по организации данного этапа.

1) Высказанные **идеи группируются** в зависимости от выбранных приоритетов и поставленных целей. Предлагаем выделить следующие группы, наименование которых целесообразно зафиксировать на доске (или вывести слайд).

- **Наиболее применимые и реализуемые.** Как правило, это конкретные рационализаторские и организационные предложения, которые при дальнейшей проработке можно оформить в виде рекомендательных документов, представляемых в компетентные органы власти. Это конкретные предложения, которые возможно воплотить в жизнь уже сейчас при минимальной затрате времени и ресурсов.

- **Наиболее эффективные, но реализуемые в перспективе.** Реализация таких предложений возможна при значительной затрате денежных, материальных, кадровых и временных ресурсов. При дальнейшей проработке такие предложения могут быть воплощены в форме социальной и политической программы, концепции законопроекта, инновационного проекта.

- **Прочие.** Как правило, все остальные идеи относят к третьей группе, при этом должного пристального внимания этой группе идей не уделяется. Однако среди многообразия фантастических и парадоксальных предложений может оказаться ценная оригинальная идея, дальнейшее развитие которой может привести к весьма изящному и нетривиальному решению. В этой связи считаем целесообразным в рамках данной группы выделить две подгруппы: **оригинальные** (по принципу «что-то в этом есть») и **остальные** (фантастические, не относящиеся к теме, нелогичные). После систематизации производится подсчет количества идей в каждой группе.

---

<sup>6</sup> Борисов И. Мозговой штурм: спустите фантазию с поводка! [Электронный ресурс] // Креативные технологии: [сайт]. <http://voxfree.narod.ru/brainstorming.html> (дата обращения: 05.03.2015).

2) Каждой команде для дальнейшей проработки предлагается выбрать первую либо третью группу идей (в зависимости от количественного состава и индивидуальных предпочтений команды).

В группе выделяются наиболее предпочтительные идеи, которые в дальнейшем более детально прорабатываются, развиваются и комбинируются. Предпочтительность каждой идеи следует протестировать по краткому опроснику:

- отвечает ли принципам законности, нравственности, гуманизма, защиты прав и свобод человека и гражданина,
- реализуема ли данная идея в ближайшее время (желательно установить конкретную дату),
- насколько разумны затраты на реализацию идеи (денежные, материально-технические, кадровые, организационные и т.п.),
- как может провалиться данная идея, если ее реализовать?

3) Сообщения команд о достигнутых результатах, краткое обсуждение выдвинутых предложений, подведение итогов.

Результаты практического занятия будут более показательными, если одна из команд возьмется за проработку наиболее применимых и реализуемых идей, а другая – оригинальных. Достигнутые результаты первой группы позволят продемонстрировать эффективность метода – возможность в кратчайшие сроки путем совместной целенаправленной работы разработать целостную систему предложений, которые хотя и носят типовой и стандартизованный характер, но являются комплексными, применимыми и действенными, способными повлиять на решения компетентных органов власти.

Результаты второй группы могут продемонстрировать творческий потенциал командной работы – возможность выдвижения весьма нетривиального предложения и его воплощения в жизнь путем целенаправленной и разносторонней проработки.

На тот случай, когда команде не удастся развить оригинальную идею или довести ее до совершенства, рекомендуем запастись собственными примерами оригинального решения поставленной проблемы. Например, на обсуждение был вынесен вопрос, как сократить смертность в результате ДТП. В качестве яркого примера оригинального решения можно привести опыт Лиссабона. Идея заключалась в том, что большинство несчастных случаев на дорогах происходит потому, что пешеходы, сучая или не желая ждать, перебегают дорогу на красный сигнал светофора. В этой связи на улицах города организовали танцевальные палатки, куда случайные прохожие могут зайти и потанцевать. Их движения в реальном времени транслируются на красный сигнал ближайших светофоров (человечек на красном сигнале светофора постоянно танцует, повторяя различные телодвижения настоящих людей). Как результат, количество пешеходов, которые не перебегают дорогу на красный свет, увеличилось до 81 %, а количество ДТП резко сократилось<sup>7</sup>. При использовании мультимедийных технологий в образовательный процесс можно продемонстрировать соответствующее двухминутное видео<sup>8</sup>, которое будет более ярким и показательным примером, чем любые объяснения.

Практика применения данного метода показывает, что лишь 10-15% идей оказываются приемлемыми, зато среди них встречаются весьма оригинальные. Ценно, если «выжившие» идеи выстраиваются в логичную цепочку, целостную систему мер, концепцию.

Метод мозговой атаки направлен на стимулирование творческой активности и основывается на следующих психологических эффектах:

- устранение психологических барьеров при выработке новых идей, *уничтожение внутреннего критика*. Достигается за счет того, что процесс генерирования идей и процесс их критической оценки разделены во времени;

<sup>7</sup> Булатова Д. «Танцующий светофор» решил проблемы пешеходов в Лиссабоне [Электронный ресурс] // Комсомольская правда: [официальный сайт]. URL: <http://www.kp.ru/daily/26285.5/3162842/> (дата обращения: 05.03.2015)

<sup>8</sup> Там же.

- увеличение *количества высказанных идей* за счет организации сплоченной коллективной деятельности. Группе людей удастся высказать много большее количество идей, направленных на решение конкретной задачи, чем одному человеку;

- стимулирование мыслительной активности и личной заинтересованности за счет постановки *актуальной проблемы, которую необходимо решить в предельно сжатые сроки*.

Метод способствует развитию динамичного и гибкого мышления, позволяет отказаться от привычных взглядов, стереотипов и ограничений, помогает сосредоточиться на решении конкретной актуальной цели, а также выдвинуть оригинальные предложения в случае, когда поставленная задача не имеет единственно верного решения либо не может быть решена традиционным способом.

Полагаем, что метод мозговой атаки является весьма эффективным способом организации практических занятий в интерактивной форме. Дальнейшее совершенствование методики проведения такого рода занятий и широкое внедрение данного метода в образовательный процесс по юридическим дисциплинам позволит обеспечить более эффективную подготовку будущих юристов, развитие общекультурных и профессиональных компетенций, необходимой системы знаний междисциплинарного характера, а также навыков решения конкретных профессиональных задач, разрешения правовых ситуаций, навыков групповой работы.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Андропова Т.А., Тарасенко О.А. Активные и интерактивные формы проведения занятий для бакалавров и магистров // Юридическое образование и наука. 2013. № 2. С. 33 - 37.
2. Борисов И. Мозговой штурм: спустите фантазию с поводка! [Электронный ресурс] // Креативные технологии: [сайт]. <http://voxfree.narod.ru/brainstorming.html> (дата обращения: 05.03.2015).
3. Булатова Д. «Ганцующий светофор» решил проблемы пешеходов в Лиссабоне [Электронный ресурс] // Комсомольская правда: [официальный сайт]. URL: <http://www.kp.ru/daily/26285.5/3162842/> (дата обращения: 05.03.2015).
4. Гаврилов Д. Скромный юбилей брейнсторминга [Электронный ресурс] // Центр стратегической конъюнктуры: [сайт]. URL: [http://conjuncture.ru/gavrilov\\_21-03-2013/](http://conjuncture.ru/gavrilov_21-03-2013/) (дата обращения: 05.03.2015).
5. Кобзарь-Фролова М.Н. О применении интерактивных технологий при преподавании юридических дисциплин магистрам // Финансовое право. 2013. № 7. С. 21 – 23.
6. Образцов П.И. Основы профессиональной дидактики. Учебное пособие. Орел: ООО «Горизонт», 2013. 330 с.
7. Рычкова Н.Ю. Моделирование ситуаций как интерактивная форма обучения (по материалам пилотного проекта ЮИ СФУ (Красноярск) и Университета Аризоны (США) «Практикоориентированное обучение студентов юристов» при поддержке Американско-Российского фонда по экономическому и правовому развитию (USRF)) // Юридическое образование и наука. 2013. № 2. С. 29 – 32.

**Кононов Александр Дмитриевич**  
ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»  
Юридический институт  
Магистр юриспруденции  
Ассистент кафедры «Уголовное право и процесс»  
302027, г. Орел, ул. Игнатова, д. 3, кв. 14  
Тел.: 8 (4862) 41-98-45  
E-mail: [kononov.alexander2011@yandex.ru](mailto:kononov.alexander2011@yandex.ru)

---

A.D. KONONOV

### **BUSINESS GAME USING THE METHOD OF BRAINSTORMING AS AN INTERACTIVE FORM OF STUDIES OF JURISPRUDENCE**

*The article is devoted methodical aspects of organization and conducting of brainstorming as an interactive form of studies in the context of requirements of federal state educational standards.*

*Key words: higher professional education, jurisprudence, interactive form of studies, business game, brainstorming, federal state educational standard.*

## BIBLIOGRAPHY

1. Andronova T.A., Tarasenko O.A. Aktivnyie i interaktivnyie formy provedeniya zanyatiy dlya bakalavrov i magistrów // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka. 2013. N 2. S. 33 - 37.
2. Borisov I. Mozgovoy shturm: spustite fantaziyu s povodka! [Elektronnyiy resurs] // Kreativ-nyie tehnologii : [sayt]. <http://voxfree.narod.ru/brainstorming.html> (data obrascheniya: 05.03.2015).
3. Bulatova D. «Tantsuyuschiy svetofor» reshil problemy peshehodov v Lissabone [Elektronnyiy resurs] // Komsomolskaya pravda : [ofitsialnyiy sayt]. URL: <http://www.kp.ru/daily/26285.5/3162842/> (data obrascheniya: 05.03.2015)
4. Gavrilov D. Skromnyiy yubiley breynstorminga [Elektronnyiy resurs] // Tsentr strategi-cheskoy kon'yunktury : [sayt]. URL: [http://conjuncture.ru/gavrilov\\_21-03-2013/](http://conjuncture.ru/gavrilov_21-03-2013/) (data obrascheniya: 05.03.2015)
5. Kobzar-Frolova M.N. O primenenii interaktivnyih tehnologiy pri prepodavanii yuridiche-skih distsiplin magistrám // Finansovoe pravo. 2013. № 7. S. 21 – 23.
6. Obraztsov P.I. Osnovyi professionalnoy didaktiki. Uchebnoe posobie. Orel: OOO «Gori-zont», 2013. – 330 s.
7. Ryichkova N.Yu. Modelirovanie situatsiy kak interaktivnaya forma obucheniya (po materialam pilotnogo proekta YuI SFU (Krasnoyarsk) i Universiteta Arizoniy (SShA) «Praktikoorientirovannoe obuchenie studentov yuristov» pri podderzhke Amerikano-Rossiyskogo fonda po ekonomicheskomu i pravo-vomu razvitiyu (USRF)) // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka. 2013. № 2. S. 29 – 32.

### **Kononov Aleksandr Dmitrievich**

State University - ESPC

Law Institute

Master of law

Assistant of the chair of Criminal law and procedure"

302027, g. Orel, ul. Ignatova, d. 3, kv. 14

Tel.:8 (4862) 41-98-45

E-mail: kononov.alexander2011@yandex.ru

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

УДК 331.53

А.В. МЕЛИХОВА

### **ПРОБЛЕМЫ ЗАНЯТОСТИ И ТРУДОУСТРОЙСТВА МОЛОДЕЖИ В ЭСТОНИИ**

*Статья посвящена проблемам занятости и трудоустройства молодежи в Эстонии. В статье оцениваются ключевые факторы «невыгодности» положения молодежи на рынке труда, рассматриваются ключевые меры по повышению занятости среди молодых людей, основные тенденции, характеризующие новый кризис занятости молодежи в Эстонии и формулируются предложения по изменению сложившейся ситуации.*

**Ключевые слова:** занятость; трудоустройство; молодежь; безработица; рынок труда; кризис занятости.

*«Мы полны решимости разрабатывать и осуществлять стратегии, которые дадут молодежи во всех странах реальный шанс найти достойную и продуктивную работу»*

*Декларация целей тысячелетия ООН, Нью-Йорк, 2000*

Кризис в сфере занятости молодежи, имеющий такие проявления, как существенный рост безработицы, более низкое качество рабочих мест для тех, кто находит работу, растущая маргинализация молодежи и среди молодежи, негарантированный и медленный переход от учебы к трудовой деятельности, отторжение с рынка труда, в последние годы принял в Эстонии недопустимые масштабы. По состоянию на конец июня 2014 года в эстонской Кассе по безработице было зарегистрировано 27 677 безработных, или 4,4% трудоспособного населения страны, из которых 3 244 человека (11,7%) - безработные в возрасте 16-24 лет<sup>1</sup>. В августе текущего года общий уровень безработицы в Эстонии снизился до 4% (25 224 безработных)<sup>2</sup>. По сравнению с 2010 годом, когда безработным был фактически каждый третий молодой человек, ищущий рабочее место (32,9%) и 2012 годом (20,9%), ситуация заметно улучшилась.

Изменить негативную ситуацию на рынке труда и преодолеть имеющийся уровень безработицы помог ряд эффективных мер, предусмотренных действующим законодательством - Законом о поддержке и услугах на рынке труда<sup>3</sup>, Законом о страховании от безработицы<sup>4</sup> и государственной Программой трудовой занятости на 2014-2015 гг. На финансирование последней в 2014 году запланировано выделение 36,2 млн. евро, в 2015 году - 33 млн. евро.

Указанные акты охватывают регулированием довольно широкий круг вопросов, связанных как с организацией учета безработных и лиц, ищущих работу, так и с оказанием услуг на рынке труда, выплатой соответствующих пособий и компенсаций в случаях потери работы.

К числу органов, занимающихся вопросами занятости и трудоустройства в Эстонии, относятся Министерство социальных дел и Касса по безработице. С 1 мая 2009 года к последней перешли функции упраздненного Департамента рынка труда. Непосредственно регистрацией безработных и лиц, ищущих работу, а также оказанием услуг рынка труда и выплатой различных пособий и компенсаций занимается Касса по безработице через свои региональные (местные) отделения. В большинстве стран ЕС именно государственные службы

<sup>1</sup> <https://www.tootukassa.ee/uudised/juunis-jatkus-registreeritud-tootute-arvu-vahenemine>

<sup>2</sup> <https://www.tootukassa.ee/uudised/registreeritud-tootus-ja-kindlustushuvitised-augustis-2014>

<sup>3</sup> Закон о поддержке и услугах на рынке труда (RT I 2005, 54, 430).

<sup>4</sup> Закон о страховании от безработицы (RT I 2001, 59, 359).

занятости являются ведущим звеном в реализации стратегий, способствующих переходу молодежи от школы к трудовой жизни.

Несмотря на неплохую ситуацию с занятостью молодежи в Эстонии, для Европейского союза (далее – ЕС) в целом высокий уровень безработицы среди рассматриваемой целевой группы по-прежнему остается одной из самых острых проблем. Сегодня он достигает 21,6% (в еврозоне – 23,3%) и охватывает 4,989 млн. человек (из них в еврозоне – 3,332 млн. человек) в возрасте до 25 лет – при общей безработице на уровне 10,1% (в еврозоне – 11,5%)<sup>5</sup>. По данным Европейской комиссии, безработица среди молодежи ежегодно обходится ЕС в 150 млрд. евро, то есть в 1,2% общего ВВП ЕС.

По состоянию на конец августа 2014 г. самый низкий уровень безработицы в ЕС среди молодежи наблюдался в Германии (7,6%), Австрии (8,2%) и Нидерландах (10,1%); самый высокий – в Испании (53,7%), Греции (51,5%), Италии (42,2%) и Хорватии (43,9%)<sup>6</sup>. Доля молодежи (15-24 лет) среди населения ЕС составляет 57,5 млн. человек.

В июле 2014 года на саммите в Берлине по проблемам трудоустройства молодежи европейские лидеры выработали ключевые меры по повышению занятости среди молодых людей. Они пришли к выводу, что особое внимание следует уделить обучению на рабочем месте, вовлечению в этот процесс предприятий, созданию системы высококачественных карьерных консультаций и т.д. Обсуждение вопросов трудовой занятости молодежи стали главными и на недавней встрече глав правительств и лидеров государств-членов ЕС в Париже, проходившей 30 сентября 2014 г.

Семилетний финансовый план ЕС на период с 2014 по 2020 годы предполагает выделение 8 млрд. евро на финансирование проектов по борьбе с безработицей среди молодежи.

Среди ключевых факторов «невыгодности» положения молодежи на рынке труда можно выделить следующие:

- возраст – чем моложе, тем уязвимее;
- гендерный фактор;
- образование и профессиональная квалификация/навыки;
- социально-экономическое положение;
- национальное и этническое происхождение;
- молодежь с ограниченными возможностями;
- молодые мигранты.

Рассмотрим основные тенденции, характеризующие новый кризис занятости молодежи в Эстонии и проблемы, стоящие перед ними:

- проблема растущего дефицита возможностей нахождения достойного рабочего места;
- высокая степень экономической и социальной неопределенности;
- снижение качества рабочих мест, предоставляемых молодежи;
- несоответствие полученных знаний и умений нуждам рынка труда;
- повышение уровня безработицы среди выпускников высших учебных заведений;
- непрестижность профессионально-технического образования в обществе;
- поляризация путей получения образования;
- неэффективность усилий молодежи в поисках работы по сравнению с усилиями опытных работников;
- вынужденный отъезд за рубеж по причине отсутствия желаемого места работы на родине;
- проблемы в получении доступа к социальной защите, бедность;
- существенная разница в региональной трудовой занятости среди молодежи;
- недостаточное или плохое знание эстонского языка русскоговорящей молодежью;
- проблема конкурентоспособности русскоязычной молодежи на рынке труда;

<sup>5</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics).

Данные представлены по состоянию на конец августа 2014 года.

<sup>6</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics)

- увеличение числа молодых людей «потерявших надежду» на трудоустройство (отторжение с рынка труда).

Разрешение проблем безработицы среди молодежи имеет особое значение. Оно способно привести не только к уменьшению общей безработицы, но и сократить отток молодежи за рубеж. Следует помнить и о наших перспективах: население Эстонии стареет. Если в 2008 году на четыре 15-64-летнего жителя страны приходился один 65-летний или старше, то в 2020 году это соотношение будет уже 3:1. Поскольку в республике уже сейчас остается все меньше и меньше молодежи, крайне важна их интеграция в образование и рабочую среду, предоставление возможностей для самореализации в Эстонии.

Обострение кризиса занятости молодежи не только создает проблемы с точки зрения отношений между поколениями, но и грозит стать причиной резкого расслоения и повышения неравенства в пределах нынешнего поколения молодежи.

Государству следует всячески поощрять и стимулировать процесс занятия молодежи предпринимательством, который призван открыть большинству из них путь к рынку труда через самостоятельную занятость. Программы, содействующие предпринимательству молодежи, могут внести существенный вклад в расширение возможностей молодежи в сфере занятости.

С другой стороны, системы профессионально-технического обучения должны быстрее реагировать на все более стремительные изменения, происходящие в области спроса на профессиональные квалификации и навыки во всем мире.

Возможно, государству следует найти новые пути обеспечения более широкой социальной защиты рассматриваемой целевой группы. Важным уроком является необходимость большей синергии между материальной помощью и мерами по обеспечению дохода и мобилизационными мерами в целях предотвращения нежелательных последствий.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Закон о поддержке и услугах на рынке труда (RTI 2005, 54, 430).
2. Закон о страховании от безработицы (RTI 2001, 59, 359).

### **Мелихова Анжела Валентиновна**

Эстонская высшая школа предпринимательства Mainor

Кандидат юридических наук, доцент

10311, Эстония, Таллинн, ул. Сыле, д. 55а, к. 23

Тел. (+372) 53489010

E-mail: angela@abconsult.ee

---

A. V. MELIKHOVA

## **PROBLEMS OF EMPLOYMENT AND JOB PLACEMENT OF YOUNG PEOPLE IN ESTONIA**

*The article deals with problems of employment and job placement of young people in Estonia. The author evaluates key factors «unfavorably» the situation of youth in the labor market, consider the key measures to increase employment among young people, the main trends in the new youth employment crisis in Estonia and formulate proposals to change the situation.*

**Key words:** employment; placement; youth; unemployment; labor market; employment crisis.

## **BIBLIOGRAPHY**

1. Labour Market Services and Benefits Act (RTI 2005, 54, 430).
2. Unemployment Insurance Act (RTI 2001, 59, 359).

### **Melikhova Angela Valentinovna**

Estonian Entrepreneurship University of Applied Sciences (EUAS) Mainor

Candidate of legal Sciences (PhD), Associate Professor

Sõle str. 55a-23, 10311 Tallinn, Estonia

Tel. (+372) 53489010;

E-mail: angela@abconsult.ee

**ФИНАНСОВОЕ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО**

УДК 347.73

А.Л. ПАШИН

**КАФЕДРЕ ФИНАНСОВОГО И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА  
ГОСУНИВЕРСИТЕТА-УНПК 15 ЛЕТ**

*Статья посвящена пятнадцатилетнему юбилею кафедры финансового и предпринимательского права Юридического института Госуниверситета-УНПК. Автор, являющийся заведующим этой кафедрой, размышляет об основных вехах развития кафедры и о том, чего кафедре за это время удалось добиться.*

**Ключевые слова:** кафедра, финансовое и предпринимательское право, юридический факультет, Госуниверситет-УНПК.

2015 год является важной датой в развитии Юридического института Госуниверситета-УНПК. В этом году исполняется 15 лет одной из его шести кафедр - кафедре финансового и предпринимательского права.

15-летие кафедры – это не только круглая дата, но и хороший повод оглянуться назад и подвести некоторые итоги работы, посмотреть на то, что сделано, оценить свои достижения и понять, на чем стоит сосредоточить работу в будущем. Безусловно, мы провели бы эту работу самостоятельно, но в этот юбилей хотелось бы приоткрыть двери кафедры, публично провести это обсуждение, в какой-то степени презентовать свои результаты перед коллегами на страницах нашего журнала...

Начнем с небольшой исторической справки. Все началось с того, что в 1998 году в структуре Орловского государственного технического университета (в настоящее время – ФГБОУ ВПО «Государственный университет – учебно-научно-производственный комплекс») был сформирован Институт бизнеса и права, в составе которого на базе кафедры юриспруденции образован юридический факультет. Вначале факультет состоял из трех кафедр: государства и права; гражданского права и процесса; уголовного права, процесса и криминалистики. В 2000 году в составе факультета образовано еще одно структурное подразделение – наша кафедра административного и финансового права. В связи с произошедшим в 2008 году переименованием юридического факультета в Юридический институт подверглось изменению и наименование нашей кафедры – с этого момента и поныне она именуется кафедрой финансового и предпринимательского права.

Как видим, за прошедшие 15 лет менялось много названий – и университета, и факультета, и кафедры. Но неоднократная смена вывески никак не повлияла на работу кафедры, на ее научный и общий профессиональный потенциал. И прежде всего в этом заслуга ее сотрудников.

С момента создания и до настоящих дней мне выпала честь возглавлять кафедру. И за все это время я ни разу пожалел, что работаю в этом сплоченном коллективе, ни разу не сомневался в их высоком профессионализме и самоотдаче.

Конечно, со временем коллектив кафедры менялся. Во многом этому способствовали организационные мероприятия, проходившие в Юридическом институте и в целом в университете. Но, несмотря на это, традиции кафедры, ее ориентация на плодотворную научно-педагогическую работу оставались неизменными.

В первые годы, безусловно, было сложно. Поскольку кафедра была создана в составе уже действующего факультета, всему коллективу пришлось активно включиться в работу по составлению учебно-методических материалов и параллельно с этим в полной мере проводить занятия по многим ключевым юридическим дисциплинам. Но мы с этой задачей спра-

вились. В это время со мной на кафедре работали П.А. Астафичев, Н.П. Балашова, Л.И. Куликова, Б.П. Носков и В.В. Панкратов. Благодаря их работе и усилиям удалось заложить учебно-методическую базу кафедры и этим задать тон работе на многие годы вперед.

Очень многое для кафедры сделал ее профессор, кандидат юридических наук Борис Петрович Носков. К сожалению, его не стало с нами несколько лет назад, но незримо он всегда с нами. Его профессиональные успехи и достижения до сих пор приносят кафедре большую пользу. Работая на кафедре, Б.П. Носков подготовил более тридцати научных и учебно-методических работ по административно-правовой тематике, был руководителем Центра по подготовке работников налоговой полиции, возглавлял региональное отделение Российской академии юридических наук, был награжден большим количеством наград. Каждая из опубликованных Б.П. Носковым заслуживает отдельного внимания, но, пожалуй, одним из самых востребованных среди преподавателей и студентов является учебно-методический комплекс «Административное право Российской Федерации», опубликованный в издательстве университета в 2007 году<sup>1</sup>. В нем собраны и творчески объединены все наработки профессора Б.П. Носкова за всю его научно-педагогическую карьеру. Читая этот труд, невольно задумываешься о стремлении автора максимально понятно и между тем всеохватно донести до читателя (главным образом студента) основы административно-правовых знаний.

В разное время на кафедре также трудились и достигли немалых результатов Ю.В. Быстрова, А.А. Дракин, М.Н. Дракина, С.В. Мельник, Е.Ю. Полотовская, А.И. Ситникова, Г.А. Степанян и др.

Сегодня профессорско-преподавательский состав кафедры складывается из трех штатных преподавателей и шести преподавателей-совместителей. Кроме этого большую роль на кафедре выполняет специалист по учебно-методической работе. Несмотря на малочисленный состав кафедры, можно с уверенностью сказать – каждый из сотрудников наша гордость!

Помимо заведующего кафедрой к штатным преподавателям относятся профессор Т.А. Гусева и старший преподаватель И.Н. Горяинова.

Безусловно, флагманом кафедры по многим направлениям является профессор, доктор юридических наук Татьяна Алексеевна Гусева. Работая на кафедре с 2003 года, она добилась колоссальных результатов. Ее работа за все эти годы – пример для подражания для любого человека, желающего добиться серьезных результатов в науке. Защитив в 2002 году кандидатскую диссертацию, она на этом не остановилась и упорно двигалась по направлению к защите докторской диссертации. Эти усилия не могли остаться безрезультатными, и в 2008 году Т.А. Гусева в Саратовской государственной академии права (в настоящее время – Саратовской государственной юридической академии) под руководством известного ученого в области финансового права профессора Н.И. Химичевой успешно защитила диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему «Правовое регулирование налогового планирования в предпринимательской деятельности: проблемы теории и практики»<sup>2</sup>.

Особо хочется остановиться на старшем преподавателе кафедры Ирине Николаевне Горяиновой. Она пришла на преподавательскую работу после более 25-летней практической юридической работы. Ее юридический стаж охватывает трудовую деятельность в налоговых органах, в крупном банке, в частных компаниях. Сейчас она также активно совмещает научно-педагогическую деятельность с юридическим консультированием предпринимателей и обычных граждан по различным спорным ситуациям. И именно в огромном практическом опыте И.Н. Горяиновой заключается ее особая ценность для кафедры. Все мы помним известное изречение Мефистофеля в труде И.В. Гете «Фауст»: «Теория, мой друг, суха, но зеленеет жизни древо». Безусловно, это высказывание полноценно можно применить и к юри-

---

<sup>1</sup> Носков Б.П. Административное право Российской Федерации: учебно-методический комплекс. Орел: Изд-во ОрелГТУ, 2007.

<sup>2</sup> Гусева Т.А. Правовое регулирование налогового планирования в предпринимательской деятельности: проблемы теории и практики: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2008.

дическому образованию. Студенту, обучающемуся юриспруденции, необходимо не только хорошо ориентироваться в теории права или теории отраслевых юридических наук, но и неплохо разбираться в правоприменении. Теоретическое обоснование закона и его практическая реализация не всегда совпадают друг с другом, и поэтому юристу, вступающему на путь практической работы, правоприменительный опыт должен являться важной составляющей его знаний, накопленных на студенческой скамье. Именно поэтому занятия, проводимые И.Н. Горяиновой, интересны для студентов – на них всегда рассматриваются различные практические нюансы применения законодательства, анализируются самые сложные ситуации, возникающие в административной и судебной практике.

Не менее ценными являются для нас преподаватели – совместители. Это, например, внутренний совместитель – профессор, доктор экономических наук Наталья Анатольевна Потапова (кафедра бухгалтерского учета и налогообложения Финансово-экономического института), а также наши коллеги из других вузов – доцент, кандидат юридических наук Александр Владимирович Чуряев (Академия ФСО России) и старший преподаватель Анастасия Анатольевна Настепанина (Орловский филиал РАНХиГС при Президенте РФ). И, конечно же, это наши незаменимые юристы-практики – старшие преподаватели Александр Борисович Кочетков (руководитель юридической компании, оказывающей консультационные и представительские услуги), Екатерина Михайловна Амелина (юрист налоговой инспекции), Владимир Вячеславович Гусев (руководитель юридического отдела муниципального унитарного предприятия).

Вспоминая сотрудников кафедры, нельзя не упомянуть нашего специалиста по учебно-методической работе Анжелику Васильевну Стебакову. Это наш боец невидимого фронта, работающий с нами более десяти лет. Без преувеличения можно сказать, что А.В. Стебакова – организационное ядро кафедры. Во многом благодаря ее стараниям и ответственному подходу к выполняемому ею делу кафедра успешно справляется с методической нагрузкой, организационными поручениями Юридического института и университета, успешно преодолевает все проверки. Каждый преподаватель находит в ее лице верного помощника и приятного собеседника.

О каждом указанном человеке можно писать очень много – причем как о деловых, так и нравственных качествах. Но, к сожалению, формат статьи не позволяет этого сделать.

В настоящее время профессорско-преподавательский состав кафедры выполняет учебную нагрузку более чем по двадцати дисциплинам, основная доля которых – для обучающихся по специальности «Юриспруденция», а остальные – для обучающихся по экономическим, гуманитарным и техническим специальностям. При этом кафедра участвует в подготовке как бакалавров, так и магистров.

С недавнего времени профессорско-преподавательский состав кафедры на базе Института дополнительного профессионального образования систематически проводит занятия с работниками бюджетных и казенных учреждений г. Орла и Орловской области в рамках курсов повышения квалификации по направлению «Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

По всем преподаваемым на кафедре дисциплинам разработаны учебно-методические комплексы, наполненные разнообразными материалами.

За годы существования кафедры ее сотрудниками по закрепленным дисциплинам подготовлено более пятидесяти учебных и учебно-методических материалов, опубликованных как в университетском издательстве, так и в центральных федеральных издательствах. К наиболее заметным из них относятся:

- учебное пособие профессора Т.А. Гусевой и доцента А.В. Чуряева «Государственная регистрация юридических лиц», имеющее гриф УМО по юридическому образованию Минобрнауки России<sup>3</sup>;

- учебник профессора Т.А. Гусевой «Предпринимательское право»<sup>4</sup>;

<sup>3</sup> Гусева Т.А., Чуряев А.В. Государственная регистрация юридических лиц: учебное пособие. М.: Деловой двор, 2008.

- серия учебных пособий профессора Т.А. Гусевой по предпринимательскому, коммерческому и финансовому праву<sup>5</sup>;
- учебное пособие заведующего кафедрой А.Л. Пашина, профессора Т.А. Гусевой и преподавателя А.А. Дракина «Финансовый мониторинг»<sup>6</sup>;
- научно-практическое пособие профессора Т.А. Гусевой и доцента А.В. Чуряева «Налоговые споры: опыт правоприменения»<sup>7</sup>;
- учебное пособие доцента А.В. Чуряева «Правовое регулирование банковской деятельности»<sup>8</sup> и др.

Самостоятельное направление работы кафедры – подготовка научно-практических комментариев к федеральным законам. В этом мы видим оригинальный подход в обучении будущих юристов. В нашем видении помимо традиционных учебников и учебных пособий в образовательном процессе должны активно использоваться комментарии к ключевым федеральным законам, где постатейно описывается механизм их применения и особенности их толкования судебными и административными органами. За время существования кафедры выпущены и опубликованы в центральных федеральных издательствах комментарии к Федеральным законам «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»<sup>9</sup>, «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»<sup>10</sup>, «О техническом регулировании»<sup>11</sup>, «О военных судах»<sup>12</sup>.

Следует отметить, что указанные труды наших сотрудников получили признание не только у студентов, но и во внешних организациях. Профессор Т.А. Гусева трижды являлась лауреатом конкурса «Лучшая учебная книга», проводимого Фондом развития отечественного образования Российской академии образования, за книги «Комментарий к Федеральному закону «О техническом регулировании»», «Индивидуальный предприниматель: от регистрации до прекращения деятельности», «Арбитражный управляющий в процедурах банкротства». Доцент А.В. Чуряев также был удостоен этой награды за книгу «Государственная регистрация юридических лиц».

Помимо развития учебно-методической базы профессорско-преподавательский состав активно участвует в научно-исследовательской работе.

---

<sup>4</sup> Гусева Т.А. Предпринимательское право. М.: Издательство «Экзамен», 2006.

<sup>5</sup> Гусева Т.А. Предпринимательское право: Учебное пособие. М.: Издательство РИОР, 2004; Она же. Коммерческое право: Учебное пособие. М.: Издательство РИОР, 2004; Она же. Финансовое право: учебно-методическое пособие для высшего профессионального образования Орел: ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК», 2012; Она же. Российское предпринимательское право. Субъекты малого и среднего предпринимательства: государственная поддержка, правовое регулирование: учебное пособие для вузов. Орел: ОрелГТУ, 2010.

<sup>6</sup> Дракин А.А., Гусева Т.А., Пашин А.Л. Финансовый мониторинг: учебное пособие для вузов. Орел: ОрелГТУ, 2010.

<sup>7</sup> Гусева Т.А., Чуряев А.В. Налоговые споры: тенденции правоприменения: научно-практич. пособ. М.: Волтерс Клувер, 2009.

<sup>8</sup> Чуряев А.В. Правовое регулирование банковской деятельности: краткий учебный курс. М.: Юрлитинформ, 2011.

<sup>9</sup> Чуряев А.В., Пашин А.Л. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Электронная версия. М.: Деловой двор, 2009. Гусева Т.А., Чуряев А.В. Комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (постатейный). 2-е изд. перераб. и доп. уч. пос. М.: ЗАО Юстицинформ, 2008. Гусева Т.А. Комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (постатейный). М.: ЗАО Юстицинформ, 2005.

<sup>10</sup> Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» / Под ред. Гусевой Т.А., Агешкина Н.А. М.: СПС Гарант, 2011.

<sup>11</sup> Гусева Т.А., Чапкевич Л.Е. Комментарий к Федеральному закону «О техническом регулировании» (постатейный). Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: ЗАО Юстицинформ, 2008. Гусева Т.А., Чапкевич Л.Е. Комментарий к Федеральному закону «О техническом регулировании» (постатейный). Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2006. Гусева Т.А., Чапкевич Л.Е. Комментарий к Федеральному закону «О техническом регулировании» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2005.

<sup>12</sup> Чуряев А.В., Блатин С.В., Астрахан В.И., Калюжный А.Н. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации». М.: СПС Гарант, 2012.

За прошедшие пятнадцать лет подготовлено более ста монографий и научных статей, которые опубликованы в центральных федеральных издательствах и в ведущих научных журналах, принято участие более чем в тридцати научно-практических конференциях различного уровня.

Особо можно выделить следующие монографические работы:

- заведующего кафедрой А.Л. Пашина «Проблемы глобализации и конституционно-правовая безопасность России»<sup>13</sup>, «Правовое обеспечение безопасности политической системы и личности в условиях глобализации рынка»<sup>14</sup>;
- профессора Т.А. Гусевой «Налоговое планирование в предпринимательской деятельности: правовое регулирование»<sup>15</sup>, «Налоговое планирование: концепция правового регулирования»<sup>16</sup>;
- доцента А.В. Чуряева «Очерки становления и развития административного права»<sup>17</sup>, «Аккредитация филиалов и представительств иностранных юридических лиц: современное состояние и перспективы развития»<sup>18</sup>, «Регистрационное производство в отношении юридических лиц»<sup>19</sup>.

В настоящее время направления научно-исследовательской работы кафедры predeterminedены содержанием преподаваемых учебных дисциплин и собственными интересами профессорско-преподавательского состава кафедры.

Заведующий кафедрой А.Л. Пашин занимается исследованием проблем управленческого права, социальной защиты и безопасности всех звеньев политической системы<sup>20</sup>.

Профессор Т.А. Гусева ведет научные исследования по вопросам налогового планирования в предпринимательской деятельности, контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц<sup>21</sup>.

Предметом научных интересов доцента А.В. Чуряева являются различные аспекты публично-правового регулирования предпринимательской деятельности, включая проблемы

<sup>13</sup> Пашин А.Л. Проблемы глобализации и конституционно-правовая безопасность России: Монография. Орел: Изд-во ОРАГС, 2003.

<sup>14</sup> Пашин А.Л. Правовое обеспечение безопасности политической системы и личности в условиях глобализации рынка: Монография. М., 2005.

<sup>15</sup> Гусева Т.А. Налоговое планирование в предпринимательской деятельности: правовое регулирование: Монография. М.: Волтерс Клувер, 2007.

<sup>16</sup> Гусева Т.А. Налоговое планирование: концепция правового регулирования: монография. Орел: Изд-во Орел-ГТУ, 2007.

<sup>17</sup> Чуряев А.В. Очерки становления и развития административного права. Орел: Изд-во Госуниверситета-УНПК, 2014.

<sup>18</sup> Чуряев А.В., Степанян Г.А. Аккредитация филиалов и представительств иностранных юридических лиц: современное состояние и перспективы развития: Монография. Орел: Изд-во Госуниверситета-УНПК, 2014.

<sup>19</sup> Чуряев А.В. Регистрационное производство в отношении юридических лиц: Монография. Орел: Изд-во ОРАГС, 2007.

<sup>20</sup> Пашин А.Л. Конституционно-правовые основы жизнеобеспечения граждан в Стратегии национальной безопасности России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 20. С. 14-18; Он же. Правоохранительная деятельность на пути модернизации // Вестник Воронежского государственного университета. 2010. № 1. С. 336-347; Он же. Национальная безопасность как объект конституционного регулирования общественных отношений // Проблемы реализации Конституции РФ в законодательстве и правоприменительной практике: научное издание, сборник научных статей. Орел, 2009. С. 115-122.

<sup>21</sup> Гусева Т.А. Государственный и муниципальный контроль в сфере государственных (муниципальных) закупок // Конкурентное право. 2014. № 2. С. 43-45. Она же. Спор об экономической обоснованности расходов продолжается // Lex Russica. 2008. № 4. С. 866-874. Она же. Замена обязательной сертификации декларированием соответствия как снижение административных барьеров в сфере развития предпринимательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 4. С. 107-109. Гусева Т.А., Полотовская Е.Ю. Государственные (муниципальные) учреждения в системе размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 1. С. 55-61. Гусева Т.А., Тупикова Ю.И. Сравнительный анализ организационно-правовых форм осуществления предпринимательской деятельности в российском и англо-американском законодательстве // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 12. С. 78-89. Гусева Т.А., Афонина Н.Г. Экономический кризис и финансовое право // Финансовое право. 2009. № 8. С. 9-12 и др.

легитимации субъектов предпринимательской деятельности и налогово-правового регулирования их деятельности<sup>22</sup>.

Примечательно, что профессорско-преподавательский состав, участвуя на высоком профессиональном уровне в научно-исследовательской деятельности, активно привлекает к ней наиболее талантливых студентов. Ежегодно на страницах журналов и газет появляются научные статьи наших студентов по различным аспектам финансового и предпринимательского права<sup>23</sup>.

Определенным результатом научной работы профессорско-преподавательского состава кафедры является подготовка кадров высшей квалификации. Под руководством профессора Т.А. Гусевой защищено две диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук – А.В. Чуряева на тему «Административно-правовое регулирование государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности»<sup>24</sup> и Е.Ю. Полотовской на тему «Гражданско-правовой статус государственных (муниципальных) учреждений»<sup>25</sup>. В настоящее время Т.А. Гусева продолжает осуществлять руководство аспирантами на самые актуальные темы юридической науки.

Помимо подготовки аспирантов на кафедре постоянно осуществляется работа по оппонированию диссертационных работ, направлению отзывов на авторефераты.

Отрадно, что профессор Т.А. Гусева является членом Диссертационного совета Д 170.003.03 при Российском государственном университете правосудия, где осуществляются защиты диссертаций по специальностям 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право», 12.00.04 «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право», 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения».

Благодаря активной научно-исследовательской работе, кафедра наладила прочные контакты с крупными юридическими научными центрами страны – с Юридическим факультетом МГУ им. М.В. Ломоносова, с Московским государственным юридическим университетом им. О.Е. Кутафина, с Саратовской государственной юридической академией, с Уральским государственным юридическим университетом, с Российским государственным университетом правосудия, с юридическими факультетами Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, Воронежского государственного университета, Сибирского федерального университета, Дагестанского государственного университета и т.п. Это взаимодействие осуществляется в формах дружеской переписки, взаимном участии в научно-

---

<sup>22</sup> Чуряев А.В. Легитимация филиалов и представительств иностранных юридических лиц // Журнал российского права. 2013. № 3. С. 40-49; Он же. Принципы аккредитации филиалов и представительств иностранных юридических лиц // Вестник ФБУ «Государственная регистрационная палата при Министерстве юстиции Российской Федерации». 2013. № 1. С. 4-10. Он же. Легитимация субъектов предпринимательской деятельности: особенности административно-правового регулирования // Вестник ФГУ «Государственная регистрационная палата при Министерстве юстиции Российской Федерации». 2009. № 6. С. 4-12. Он же. Система государственной регистрации юридических лиц в России // Закон. 2007. № 7. С. 135-140. Он же. Применение расчетного способа определения налогов: новые ориентиры судебной практики // Налоги и финансовое право. 2014. № 8. С. 190-197. Он же. Защита законных интересов налогоплательщика в теории и на практике // Гражданин и право. 2013. № 12. С. 73-81. Он же. К вопросу об изменении юридической квалификации сделки налогоплательщика // Налоговед. 2012. № 2. С. 27-35. Он же. Перспективы использования правовой позиции Конституционного Суда РФ о проведении повторных налоговых проверок // Налоговед. 2011. № 8. С. 23-30 и др.

<sup>23</sup> Игнатова Ю.Н., Гусева Т.А. Роль прокурора в защите публичных интересов // Законодательство и экономика. 2013. № 6. С. 56-61. Борзова Е.Ю., Гусева Т.А. Совершенствование процедуры размещения заказов на поставки товаров автономными учреждениями // Хозяйство и право. 2013. № 2. С. 100-104. Некрасов А., Гусева Т. Стандартизация в системе регулирования качества и безопасности продукции // Хозяйство и право. 2011. № 4. С. 94-96; Калмыкова Л.В., Гусева Т.А. Реализация права на преимущественный выкуп арендуемых помещений // Арбитражная практика. 2010. № 7. С. 58-63. Клеванова Л.В., Гусева Т.А. Государственная поддержка: реальность и перспективы развития малого и среднего предпринимательства // Право и экономика. 2010. № 1. С. 4-9 и др.

<sup>24</sup> Чуряев А.В. Административно-правовое регулирование государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

<sup>25</sup> Полотовская Е.Ю. Гражданско-правовой статус государственных (муниципальных) учреждений: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

практических конференциях, опубликовании научных статей в дружественных изданиях и т.п.

Кафедра принимала участие и в нескольких международных проектах. Например, начиная с осени 2003 г. преподавателями кафедры совместно с другими преподавателями университета, совместно с университетами-партнерами из Западной Европы (г. Реймс - Франция; г. Ленебург - Германия; г. Алессандрия - Италия) при поддержке администрации Орловской области и регионального совета провинции Шампань-Арденн проводились работы по реализации широкомасштабного проекта ТЕМПУС CD\_JEP-23129-2002, целью которого было развитие системы подготовки специалистов для налоговых органов регионов Центральной России с учетом опыта стран Евросоюза. За время осуществления проекта с целью повышения квалификации передачи опыта ряд преподавателей кафедры посетили университет г. Реймса.

При всей полноте учебной и научной нагрузки профессорско-преподавательский состав находит время для участия в спортивной и творческой жизни университета. В этом направлении также выделяется профессор Т.А. Гусева. Она является постоянным участником всех спортивных соревнований, организованных университетом, а также не пропускает традиционные университетские балы.

Как заведующий кафедрой я могу писать о ней и ее сотрудниках очень много. За прошедшие 15 лет многое пришлось пережить. Но в любом случае могу отметить – какие бы сложные времена ни были, кафедра преодолевала их успешно главным образом благодаря ее сотрудникам. Поэтому я хочу пожелать всем нам продолжать оставаться таким же дружным коллективом единомышленников, профессионалами в своем деле. Если это пожелание сбывается (в чем я не сомневаюсь) нам будут по плечу дальнейшие крупные успехи в образовательном процессе и в научной жизни. Крепкого здоровья, личного счастья и всяческих успехов каждому сотруднику! С пятнадцатилетием кафедры!

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гусева Т.А. Государственный и муниципальный контроль в сфере государственных (муниципальных) закупок // Конкурентное право. 2014. № 2. С. 43-45.
2. Гусева Т.А., Полотовская Е.Ю. Государственные (муниципальные) учреждения в системе размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 1. С. 55-61.
3. Гусева Т.А., Чуряев А.В. Налоговые споры: тенденции правоприменения: научно-практич. пособ. М.: Волтерс Клувер, 2009.
4. Гусева Т.А., Афонина Н.Г. Экономический кризис и финансовое право // Финансовое право. 2009. № 8. С. 9-12
5. Гусева Т.А., Тупикова Ю.И. Сравнительный анализ организационно-правовых форм осуществления предпринимательской деятельности в российском и англо-американском законодательстве // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 12. С. 78-89.
6. Гусева Т.А., Чуряев А.В. Государственная регистрация юридических лиц: учебное пособие. М.: Деловой двор, 2008.
7. Гусева Т.А., Чуряев А.В. Комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (постатейный). 2-е изд. перераб. и доп. уч. пос. М.: ЗАО Юстицинформ, 2008.
8. Пашин А.Л. Правовое обеспечение безопасности политической системы и личности в условиях глобализации рынка: Монография. М., 2005.
9. Пашин А.Л. Проблемы глобализации и конституционно-правовая безопасность России: Монография. Орел: Изд-во ОРАГС, 2003.
10. Чуряев А.В. Применение расчетного способа определения налогов: новые ориентиры судебной практики // Налоги и финансовое право. 2014. № 8. С. 190-197.
11. Чуряев А.В. Легитимация субъектов предпринимательской деятельности: особенности административно-правового регулирования // Вестник ФГУ «Государственная регистрационная палата при Министерстве юстиции Российской Федерации». 2009. № 6. С. 4-12.
12. Чуряев А.В. Регистрационное производство в отношении юридических лиц: Монография. Орел: Изд-во ОРАГС, 2007.

**Пашин Андрей Леонидович**

ФГБОУ ВПО «Государственный университет-УНПК»  
Кандидат юридических наук  
Заведующий кафедрой финансового и предпринимательского права  
302020, г. Орел, Наугорское ш., 40  
Тел.: 8(906)663-17-17  
E-mail: afp@ostu.ru

---

A.L. PASHIN

**THE DEPARTMENT OF FINANCIAL AND ENTREPRENEURIAL LAW  
STATE UNIVERSITY-ESPC 15 YEARS**

*The article is dedicated to the fifteen-year anniversary of the Department of financial and business law Institute, State University-ESPC. The author, as the head of the Department, reflects on the key milestones in the development of the Department and what the Department has achieved.*

**Keywords:** chair, Finance and business law, faculty of law, State University-ESPC.

**BIBLIOGRAPHY**

1. Guseva T.A. Gosudarstvennyy i munitsipal'nyy kontrol' v sfere gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) zakupok // Konkurentnoe pravo. 2014. № 2. S. 43-45.
2. Guseva T.A., Polotovskaya E.Yu. Gosudarstvennye (munitsipal'nye) uchrezhdeniya v sisteme razmeshcheniya zakazov na postavki tovarov, vypolnenie работ, okazanie uslug dlya gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) nuzhd // Aktual'nye problemy rossiyskogo prava. 2013. № 1. S. 55-61.
3. Guseva T.A., Churyaev A.V. Nalogovye spory: tendentsii pravoprimereniya: nauchno-praktich. posob. M.: Volters Kluver, 2009.
4. Guseva T.A., Afonina N.G. Ekonomicheskiy krizis i finansovoe pravo // Finansovoe pravo. 2009. № 8. S. 9-12
5. Guseva T.A., Tupikova Yu.I. Sravnitel'nyy analiz organizatsionno-pravovykh form osushchestvleniya predprinimatel'skoy deyatel'nosti v rossiyskom i anglo-amerikanskom zakonodatel'stve // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2009. № 12. S. 78-89.
6. Guseva T.A., Churyaev A.V. Gosudarstvennaya registratsiya yuridicheskikh lits: uchebnoe posobie. M.: Delovoy dvor, 2008.
7. Guseva T.A., Churyaev A.V. Kommentariy k Federal'nomu zakonu «O gosudarstvennoy registratsii yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimateley» (postateynyy). 2-e izd. pererab. i dop. uch. pos. M.: ZAO Yustitsinform, 2008.
8. Pashin A.L. Pravovoe obespechenie bezopasnosti politicheskoy sistemy i lichnosti v usloviyakh globalizatsii rynka: Monografiya. M., 2005.
9. Pashin A.L. Problemy globalizatsii i konstitutsionno-pravovaya bezopasnost' Rossii: Monografiya. Orel: Izd-vo ORAGS, 2003.
10. Churyaev A.V. Primenenie raschetnogo sposoba opredeleniya nalogov: novye orientiry sudebnoy praktiki // Nalogi i finansovoe pravo. 2014. № 8. S. 190-197.
11. Churyaev A.V. Legitimatsiya sub"ektov predprinimatel'skoy deyatel'nosti: osobennosti administrativno-pravovogo regulirovaniya // Vestnik FGU «Gosudarstvennaya registratsionnaya palata pri Ministerstve yustitsii Rossiyskoy Federatsii». 2009. № 6. S. 4-12.
12. Churyaev A.V. Registratsionnoe proizvodstvo v otnoshenii yuridicheskikh lits: Monografiya. Orel: Izd-vo ORAGS, 2007.

**Pashin Andrey Leonidovich**

State University – ESPC  
PhD, Head of the Department of Finance and business law  
302020, g. Orel, Naugorskoe sh., 40  
Tel.: 8(906)663-17-17  
E-mail: afp@ostu.ru

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО**

УДК 342.922

Г.А. СТЕПАНЯН

**НОВЫЕ ПРАВИЛА АККРЕДИТАЦИИ ФИЛИАЛОВ  
И ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ ИНОСТРАННЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ**

*В статье анализируются нормативные акты ФНС России, принятые в конце 2014 года во исполнение требований Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» в целях регулирования отношений по аккредитации филиалов и представительств иностранных юридических лиц на территории Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** иностранные инвестиции, иностранное юридическое лицо, филиал, представительство, ФНС России.*

В настоящее время российская экономика переживает непростые времена. Поводом для этого послужили иностранные санкции, введенные в отношении Российской Федерации в связи с позицией нашего государства по украинскому конфликту. Будучи подвергнутым таким ограничениям, российское государство вынуждено было установить ответные меры в отношении поставок продукции из иностранных государств.

Мало кто воспринимает сложившуюся экономическую конфронтацию как позитивное явление. Она приводит к негативным экономическим последствиям для всех участников, усложняет ведение иностранного бизнеса на территории нашей страны, плохо сказывается на инвестиционной привлекательности России. Поэтому совершенно очевидно, что введенные двусторонние барьеры являются временными. Рано или поздно политическая ситуация нормализуется и экономические границы между нашими государствами будут снова открыты.

В связи с этим следует признать оправданной законотворческую работу по совершенствованию правового регулирования деятельности иностранных юридических лиц на территории Российской Федерации.

Так, 1 января 2015 года вступил в силу Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 106-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленный на совершенствование правового регулирования отношений по аккредитации филиалов и представительств иностранных юридических лиц на территории Российской Федерации.

Анализируя содержание этого закона, прежде всего следует поддержать идею законодателя о закреплении в п. 3 ст. 4 Федерального закона от 9 июля 1999 года № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» нормы о том, что иностранное юридическое лицо, цель создания и (или) деятельность которого имеют коммерческий характер и которое несет имущественную ответственность по принятым им в связи с осуществлением указанной деятельности на территории Российской Федерации обязательствам, имеет право осуществлять деятельность на территории Российской Федерации как через филиал, так и через представительство<sup>1</sup>. Дело в том, что до внесения таких изменений в Федеральном законе «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» представительства иностранных юридических лиц вообще не упоминались, что порождало среди инвесторов сомнения относительно возможности создания на территории Российской Федерации таких обособленных подразделений иностранных юридических лиц. Не разделяя эти опасения, некоторые

<sup>1</sup> При этом следует учитывать, что Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» не распространяется на отношения по созданию обособленных подразделений иностранных кредитных организаций, страховых организаций, а также некоммерческих организаций.

специалисты объясняли отсутствие в законе упоминания о представительствах тем, что их создание иностранными юридическими лицами не обусловлено осуществлением инвестиций, поэтому соответствующие отношения находятся за рамками предмета регулирования закона. По нашему мнению, в данном случае следовало говорить исключительно о пробеле законодательного регулирования, что подтверждается внесенными изменениями<sup>2</sup>.

Одним из важнейших изменений, произошедших в рассматриваемой сфере с 1 января 2015 года, явилась смена аккредитующего органа. Ранее в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 1999 года № 1419 полномочия по аккредитации филиалов и представительств иностранных юридических лиц были возложены на государственное учреждение «Государственная регистрационная палата при Министерстве юстиции РФ». Однако теперь Постановлением Правительства РФ от 16 декабря 2014 года № 1372 федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на аккредитацию филиалов, представительств иностранных юридических лиц, определена Федеральная налоговая служба РФ. Приказом ФНС России от 22 декабря 2014 года № ММВ-7-14/668@ функции по аккредитации возложены на конкретный налоговый орган – Межрайонную инспекцию ФНС России № 47 по г. Москве.

Примечательно, что отечественный подход, при котором функции по аккредитации филиалов и представительств иностранных юридических лиц возложены на налоговый орган, является своего рода уникальным. Например, в государствах-участниках СНГ функциями по легитимации обособленных подразделений иностранных юридических лиц наделены органы юстиции (например, в Азербайджанской Республике, Республике Казахстан, Кыргызской Республике, Республике Таджикистан), органы управления в сфере иностранных дел (например, в Республике Беларусь), специализированные органы управления (например, Государственная регистрационная палата Министерства информационного развития в Республике Молдова, Регистрационная служба в Туркменистане, Министерство внешних экономических связей в Республике Узбекистан)<sup>3</sup>.

Согласно ст. 21 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» ФНС России как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий аккредитацию филиалов и представительств иностранных юридических лиц, утверждает:

- перечень документов, которые представляются в аккредитующий орган, требования к оформлению этих документов;
- порядок аккредитации;
- состав сведений, содержащихся в реестре аккредитованных филиалов и представительств иностранных юридических лиц, а также форму предоставляемых заинтересованным лицам выписок и справок из такого реестра и порядок их предоставления.

На наш взгляд, подход законодателя о снятии с себя бремени определения перечня документов, необходимых для аккредитации, порядка аккредитации (порядка принятия решения об аккредитации), установления состава содержащихся в реестре сведений, а также порядка их предоставления заинтересованным лицам не выдерживает критики. Он создает нетипичную для развитого правового государства ситуацию, когда порядок осуществления властных полномочий устанавливается органом, на которые они же и возложены, а не вышестоящим или законодательным органом власти. Более того, очевидно и то, что осуществление административных процедур, затрагивающих права и свободы граждан и их объединений (в том числе определение перечня необходимых от заявителя документов, а также установление порядка реализации административной процедуры), должно быть регламентировано исключительно на уровне федерального закона, поскольку установленные законодательские процедуры позволяют организовать широкое профессиональное обсуждение законо-

---

<sup>2</sup> Чуряев А.В., Степанян Г.А. Изменение правил аккредитации филиалов и представительств иностранных юридических лиц: плюсы и минусы нового Закона // Право и экономика. 2014. № 6.

<sup>3</sup> Чуряев А.В. Легитимация обособленных подразделений иностранных юридических лиц в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ // Вестник ФГУ «Государственная регистрационная палата при Министерстве юстиции Российской Федерации». 2011. № 1.

проекта, обеспечить более качественную проработку юридической техники федерального закона, минимизировать возможность включения в него «коррупционных» норм и т.п.<sup>4</sup>

К настоящему времени ФНС России во исполнение приведенных выше норм приняло соответствующие нормативные акты. Рассмотрим их содержание.

Основополагающий документ – Приказ ФНС России от 26 декабря 2014 года № ММВ-7-14/680@. Им утвержден порядок аккредитации, перечень необходимых для аккредитации документов, а также требования к их оформлению.

В указанном Приказе установлено, что иностранное юридическое лицо вместе с заявлением об аккредитации своего филиала или представительства на территории Российской Федерации (форма которого утверждена Приказом ФНС России от 26 декабря 2014 года № ММВ-7-14/681@) представляет в налоговый (аккредитуемый) орган вместе с заявлением:

- 1) учредительные документы иностранного юридического лица;
- 2) выписка из реестра иностранных юридических лиц соответствующей страны происхождения или иной равный по юридической силе документ, подтверждающий юридический статус иностранного юридического лица;
- 3) документ, выданный уполномоченным органом страны происхождения иностранной организации, подтверждающий ее регистрацию в качестве налогоплательщика в этой стране с указанием кода налогоплательщика (или аналога кода налогоплательщика);
- 4) решение иностранного юридического лица о создании иностранного филиала, представительства на территории Российской Федерации;
- 5) положение об иностранном филиале, представительстве;
- 6) доверенность о наделении руководителя иностранного филиала, представительства на территории Российской Федерации необходимыми полномочиями;
- 7) документ об уплате государственной пошлины, если ее уплата установлена законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- 8) опись представленных документов (в двух экземплярах).

Аккредитация иностранного филиала, представительства осуществляется налоговым органом в срок не более чем двадцать пять рабочих дней со дня представления указанных документов.

Аккредитованному иностранному филиалу, представительству в срок не более чем пять рабочих дней со дня внесения записи в реестр выдается (направляется) свидетельство, подтверждающее факт аккредитации иностранного филиала, представительства. Форма такого свидетельства утверждена Приказом ФНС России от 26 декабря 2014 года № ММВ-7-14/681@.

Иностранному филиалу, представительству может быть отказано в аккредитации по следующим основаниям:

- не представлены необходимые для аккредитации документы, либо эти документы представлены после двенадцати месяцев после принятия решения о создании, об открытии на территории Российской Федерации филиала, представительства иностранного юридического лица, либо представленные документы не соответствуют утвержденным в установленном порядке формам, форматам или требованиям к их оформлению;
- установлено, что в представленных учредительных или других документах иностранного юридического лица содержится недостоверная информация;
- цели создания, открытия филиала, представительства иностранного юридического лица противоречат Конституции Российской Федерации, международным договорам Российской Федерации, законодательству Российской Федерации;
- цели создания, открытия филиала, представительства иностранного юридического лица создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности, национальным интересам Российской Федерации;

<sup>4</sup> Чуряев А.В. Легитимация филиалов и представительств иностранных юридических лиц // Журнал российского права. 2013. № 3.

- прекращена в связи с грубым нарушением Конституции Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, законодательства Российской Федерации аккредитация филиала, представительства иностранного юридического лица, сведения об аккредитации которых были внесены в реестр.

Приказом ФНС России от 26 декабря 2014 года № ММВ-7-14/683@ утвержден:

- состав сведений, содержащихся в государственном реестре аккредитованных филиалов, представительств иностранных юридических лиц;
- состав сведений об аккредитованных филиалах или представительствах, подлежащих размещению в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- порядок создания, эксплуатации и ведения государственного реестра аккредитованных филиалов, представительств иностранных юридических лиц и предоставления сведений из него;
- форма выписки из государственного реестра аккредитованных филиалов, представительств иностранных юридических лиц о конкретном филиале, представительстве иностранного юридического лица.

При этом в указанном Приказе установлено, что содержащиеся в реестре сведения о конкретном иностранном филиале, представительстве предоставляются заинтересованным лицам по запросу, составленному в произвольной форме на бумажном носителе, либо в электронной форме:

- 1) иностранному филиалу, представительству сведения об этом иностранном филиале, представительстве - в полном объеме;
- 2) органам государственной власти, правоохранительным органам, судам, органам местного самоуправления, органам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации - в объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 3) иным лицам - в объеме сведений, размещаемых в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Учитывая переходный период, следует особое внимание обратить на то, что согласно ч. 6 ст. 8 Федерального закона от 5 мая 2014 года № 106-ФЗ в срок до 1 апреля 2015 года филиалы, представительства иностранных юридических лиц (за исключением представительств иностранных кредитных организаций и представительств иностранных юридических лиц, осуществляющих деятельность в области гражданской авиации), которые соответственно были аккредитованы, осуществляли деятельность на основании разрешения на открытие представительств на территории Российской Федерации до 1 января 2015 года и у которых срок действия соответственно аккредитации, разрешения не истечет до 1 апреля 2015 года, обязаны представить соответствующие сведения в ФНС России для внесения в государственный реестр аккредитованных филиалов, представительств иностранных юридических лиц. Перечень таких сведений утвержден Приказом ФНС России от 26 декабря 2014 года № ММВ-7-14/684@.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Чуряев А.В., Степанян Г.А. Изменение правил аккредитации филиалов и представительств иностранных юридических лиц: плюсы и минусы нового Закона // Право и экономика. 2014. № 6.
2. Чуряев А.В. Легитимация филиалов и представительств иностранных юридических лиц // Журнал российского права. 2013. № 3.
3. Чуряев А.В. Легитимация обособленных подразделений иностранных юридических лиц в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ // Вестник ФГУ «Государственная регистрационная палата при Министерстве юстиции Российской Федерации». 2011. № 1.

**Степанян Галина Анатольевна**  
ФГБОУ ВПО «Государственный университет-УНПК»  
Юридический институт  
Аспирант кафедры «Финансовое и предпринимательское право»  
302020, г. Орел, Наугорское ш., 40  
Тел.: 8-906-663-17-17  
E-mail: afp@ostu.ru

---

G.A. STEPANYAN

## NEW ACCREDITATION BRANCHES AND FOREIGN LEGAL ENTITIES

*The article analyzes the Russian Federal Tax Service regulations adopted in late 2014 in response to the requirements of the Federal Law «On Foreign Investments in the Russian Federation» in order to regulate relations Accreditation of branches and representative offices of foreign legal entities on the territory of the Russian Federation.*

**Keywords:** *foreign investment, foreign legal entity, branch, representative office, the Federal Tax Service of Russia.*

### BIBLIOGRAPHY

1. Churyaev A.V., Stepanyan G.A. Izmenenie pravil akkreditatsii filialov i predstavitelstv inostrannykh yuridicheskikh lits: plyusyi i minusyi novogo Zakona // Pravo i ekonomika. 2014. № 6.
2. Churyaev A.V. Legitimatesiya filialov i predstavitelstv inostrannykh yuridicheskikh lits // Zhurnal rossiyskogo prava. 2013. N 3.
3. Churyaev A.V. Legitimatesiya obosoblennykh podrazdeleniy inostrannykh yuridicheskikh lits v stranah SNG: sravnitelno-pravovoy analiz // Vestnik FGU «Gosudarstvennaya registratsionnaya palata pri Ministerstve yustitsii Rossiyskoy Federatsii». 2011. N 1.

**Stepanyan Galina Anatolyevna**  
State University-ESPC  
Graduate student in the department of finance and business law  
302020, g. Orel, Naugorskoe sh., 40  
Tel.: 8(906)663-17-17  
E-mail: afp@ostu.ru

## **СТРАНИЦА МАГИСТРАНТА**

УДК 343.01

А.В. ЧУЕВА

### **СТРУКТУРИЗАЦИЯ УГОЛОВНОГО ЗАКОНА**

*Статья посвящена проблемам структурирования нормативно-правовых актов, делению их на структурные единицы и их характеристике. В статье рассматриваются различные подходы к структурированию нормативно-правовых актов: приведено множество точек зрения на проблему, использованы примеры зарубежной практики.*

**Ключевые слова:** структуризация уголовного закона; Общая часть; Особенная часть; заголовок; статья; примечание; уголовный кодекс.

Правила структурирования нормативно-правового акта достаточно хорошо изучены, проработаны и отражены в законодательстве. Оформление нормативно-правового акта единым текстом нецелесообразно, поскольку это вызывает определённые трудности с усвоением смысла его предписаний и механизма его действия. В отечественной практике акты законодательства традиционно имеют определённую структуру, которая и позволяет его выразить логически стройно и системно. Такое деление четко обозначает каждое конкретное правовое предписание. Разбивка нормативно-правового акта на системно-структурные составляющие значительно облегчает пользование им, улучшает и систематизирует его внутреннее построение, делает возможным применение ссылок, помогает ориентироваться в нормативном материале. Рубрикация нормативно-правового акта делает его более эффективным, упрощает его систематизацию, производство ссылок улучшает внутреннее построение акта, способствует соблюдению требований к его логике и стилю.

В настоящее время в большинстве стран сложилась определённая методика структурирования нормативно-правовых актов, сложилась система их структурных составляющих. При создании нормативно-правовых актов применяются следующие структурные единицы (по нисходящей): часть, раздел (подраздел), глава, статья<sup>1</sup>.

В методологическом арсенале текстологии категория «структура текста» имеет особое значение, поскольку упорядоченность или структурность текста выступает обязательным текстуальным свойством. В зависимости от решаемых задач выделяются разные подходы к пониманию структуры текста (лингвистический, филологический). Юридическая текстология, по мнению А.И. Ситниковой, в методологическом отношении должна использовать комплексные (двуединый) подход при исследовании структурной организации текста нормативных предписаний, избегая крайностей узколингвистического подхода и крайностей филологического подхода, признающего текст объектом, содержание которого строится только с учётом филологических категорий (тема, идея, материал, сюжет, композиция, приёмы)<sup>2</sup>.

А.В. Иванчин рассматривает методику структуризации уголовного закона и считает, что она состоит в подразделении уголовного закона на составные элементы, т.е. в его внутреннем строении. Структуризация предполагает разбивку УК РФ на Общую и Особенную части, дальнейшее дробление на разделы, главы, статьи, их части, пункты частей, примечания. Здесь задействуются также приёмы озаглавливания и индексации (цифрового и буквенного обозначения) структурных единиц уголовного закона. Цель этого законодательного

<sup>1</sup> Законодательная техника. Учебное пособие / Чухвичев Д.В., Аширов Б.С. 2011. С. 170-171.

<sup>2</sup> Ситникова А.И. Законодательная текстология уголовного права: монография. М., 2011. С. 188.

компонента является наиболее экономичное и наглядное выражение уголовно-правовых предписаний<sup>3</sup>.

Деление уголовного кодекса на части характерно не только для Российской Федерации, но и для многих зарубежных стран, в том числе не относящихся к романо-германской правовой семье. Такой приём имеет давние традиции. Так, в России окончательное структурное обособление Общей части уголовного законодательства от его Особенной части произошло с принятием Соборного Уложения 1649 г. и Артикула Воинского 1715 г.<sup>4</sup>

Общая и Особенная часть как наиболее крупные подразделения кодифицированного уголовного закона выделяется в УК Республики Армения<sup>5</sup>, УК Республики Болгария<sup>6</sup>, УК Грузии<sup>7</sup>, УК КНР<sup>8</sup>, УК Республики Польша<sup>9</sup>. Несколько иначе названы такие рубрики в уголовных кодексах ряда других стран: в УК Голландии выделяются книги (общие положения, преступления, проступки)<sup>10</sup>, в УК Дании выделяется Общая часть и Отдельные преступления<sup>11</sup>, УК Швейцарии разделён на книги (Общие постановления, Особые определения, Введение и применение закона)<sup>12</sup>, УК Швеции<sup>13</sup> и Японии<sup>14</sup> имеют деление на части.

Важнейшим текстуальным признаком уголовного закона является наличие заголовков текста в целом, его частей, разделов, глав и статей. Номинация уголовного закона и его структурных единиц фиксирует направления воздействия законодательного текста, определяющего деяния, которые признаются преступлениями, устанавливающего виды наказаний и иные меры уголовно-правового характера за их совершение<sup>15</sup>.

Функцию заголовка некоторые авторы называют «маячковой» (указательной), т.к. заголовок способствует ориентации в УК и облегчает поиск необходимого законодательного предписания. Заголовок, по мнению учёного, должен быть точным – адекватно передавать содержание материала, заключённого в соответствующем подразделении закона. Причём, заголовок должен также отвечать требованию краткости, передавать содержание в общих чертах, указывать на существенные признаки. Заголовок как таковой не имеет нормативной силы, но его точная формулировка имеет значение для правильного толкования уголовного закона<sup>16</sup>.

Рассматривая заголовок с позиции текстологии, необходимо учитывать тематические отношения заголовка и текста. Заголовок по существу является темой сообщения, а текст по отношению к названию – ремой (содержанием сообщения). Заголовки разделов, глав, статей в совокупности дают общее представление о строении и содержании его институтов и субинститутов и содержании уголовно-правовых предписаний.<sup>17</sup>

А.И. Бойко рассматривает заголовок как первичный сигнал об уровне систематики или логического строя нормативного акта. Он отмечает, что несмотря на очевидные, понят-

<sup>3</sup> Иванчин А.В. Законодательная техника и её роль в российском уголовном правотворчестве: монография. М., 2011. С. 166-167.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Уголовный кодекс Республики Армения: принят Национальным Собранием Республики Армения 18 апреля 2003 года.

<sup>6</sup> Уголовный кодекс Республики Болгария / Науч. ред. А.И. Лукашова, перевод Д.В. Милушева, СПб, 2001

<sup>7</sup> Уголовный кодекс Грузии/Науч. ред. З. К. Бигвава. Перевод И. Мериджанашвили. СПб., 2002. С. 408.

<sup>8</sup> Уголовный кодекс Китайской Народной Республики / Под ред. А. И. Коробеева, пер. Д. В. Вичикова СПб, 2001 С. 302

<sup>9</sup> Уголовный кодекс Республики Польша/ Науч. ред. А.И. Лукашов; перевод Д.А. Барилевич СПб: 2001.

<sup>10</sup> Уголовный кодекс Голландии /Б.В.Волженкин, пер. И.В.Мироновой. 2-е изд. СПб., 2001. С. 509.

<sup>11</sup> Уголовный кодекс Дании / Науч. ред. С. С. Беляева. Перевод С. С. Беляева, А. Н. Рычевой СПб: 2001 С. 229.

<sup>12</sup> Уголовный кодекс Швейцарии / Научное ред. и перевод А.В. Серебренниковой СПб., 2002 С. 349.

<sup>13</sup> Уголовный кодекс Швеции / Научные ред. Н.Ф. Кузнецова и С. С. Беляев. Перевод на русский язык С. С. Беляева СПб., 2001 С. 319.

<sup>14</sup> Уголовный кодекс Японии / Науч. ред. А.И. Коробеева. СПб, 2002. С. 225.

<sup>15</sup> Ситникова А.И. Законодательная текстология уголовного права: монография. М., 2011. С. 44.

<sup>16</sup> Иванчин А.В. Законодательная техника и её роль в российском уголовном правотворчестве: монография. М., 2011. С. 172.

<sup>17</sup> Ситникова А.И. Законодательная текстология уголовного права: монография. М., 2011. С. 44-45.

ные и лёгкие в употреблении разработанные наставления и рекомендации, многократно изложенные в научных работах, остаются многочисленными претензии к заголовкам. А.И. Бойко называет 28 претензий к употреблённым законодателем в УК «назывательным этикеткам».<sup>18</sup>

Структурные элементы Уголовного кодекса имеют генерализованный, т.е. обобщенный (от лат. *generalis* общий) характер. Представляется логичной позиция А.И. Ситниковой, считающей наиболее удачными в текстовом отношении названия, состоящие из одного, двух или трёх слов (Гл. 5. Вина; Гл. 6. Неоконченное преступление; Гл. 12. Освобождение от наказания). Некоторые названия, зафиксированные в кодексе, состоят из двенадцати слов и более (ст. 35, ст. 108, 141<sup>1</sup> УК и др.), что является явным дефектом, недоработкой правотворцев.<sup>19</sup> Подобные заголовки ввиду их избыточного словарного объёма явно нуждаются в пересмотре и дальнейшей генерализации.

Основной элементарной структурной единицей УК является статья; это в целом характерно для кодексов<sup>20</sup>. «Нормативные предписания оформляются, как правило, в виде статей...», подчёркивается в п.18 Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти (утверждены Приказом Минюста РФ № 3, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ № 51 от 10.01.2001). Статьи также имеют внутренне устройство, подразделяются на части (например, в ст.159 УК РФ выделено 4 части), которые в свою очередь могут содержать пункты (ст.ст.105, 132 УК РФ). В исключительных случаях в статье нет частей, но выделяются пункты (например, ст.ст. 44, 93, 95).

Примечания А.В. Иванчин относит к компонентам законодательной техники. По его мнению, они не являются подразделением статьи, но вытупают самостоятельной структурной единицей нормативного акта<sup>21</sup>. К.К. Панько и А.И. Ситникова в своих монографиях посвящают примечаниям отдельные параграфы: «Примечания как нетипичное средство уголовного закона, их классификация» и «Уголовно-правовые примечания как дополнительные нормативные тексты» соответственно. К.К. Панько пишет, что «примечания в уголовном кодексе есть средство законодательной техники, обеспечивающее дополнение, конкретизацию, ограничение, изменение объёма, сферы действия общего нормативного установления, а также законодательное разъяснение основных понятий и терминологии уголовного права».<sup>22</sup> А.И. Ситникова характеризует примечания более кратко: «примечание – это пояснительный нормативный текст, выведенный за рамки текста основного уголовно-правового предписания, дополняющий и конкретизирующий основное предписание»<sup>23</sup>.

Количество замечаний к примечаниям в литературе велико. Подробное рассмотрение примечаний, как показывает анализ материалов, имеющих в доктрине, говорит о необходимости отдельного масштабного исследования данного уголовно-правового феномена. Однако стоит отметить то, что примечания, также как и другие элементы уголовного закона, должны быть изложены по правилам точности и разумной экономии законодательных средств. Так, примечание к ст. 131 УК РФ изложено крайне тяжеловесно, что затрудняет не только его применение, но и прочтение и осмысление.

Таким образом, структуризация уголовного закона заключается в подразделении уголовного закона на составные элементы. С помощью этого законодательно-технического компонента осуществляется выражение уголовно-правовых предписаний наиболее экономичным и компактным образом.

<sup>18</sup> Бойко А.И. Язык уголовного закона и его понимание: монография. М., 2010. С. 64-73.

<sup>19</sup> Ситникова А.И. Законодательная текстология и её применение в уголовном праве: монография. М., 2010.

<sup>20</sup> Иванчин А.В. Законодательная техника и её роль в российском уголовном правотворчестве: монография. М., 2011. С. 169.

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Панько К.К. Теория и практика законотворчества в уголовном праве: монография. М., 2011. С. 185.

<sup>23</sup> Ситникова А.И. Законодательная текстология уголовного права: монография. М., 2011. С.307.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бойко А.И. Язык уголовного закона и его понимание: монография. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2010. 320 с.
2. Законодательная техника. Учебное пособие / Чухвичев Д.В., Аширов Б.С. Центр ОБСЕ в Ашхабаде, 2011 г. 316 с.
3. Иванчин А.В. Законодательная техника и её роль в российском уголовном правотворчестве: монография. М.: Юрлитинформ, 2011. 208 с.
4. Панько К.К. Теория и практика законотворчества в уголовном праве: монография. М.: Юрлитинформ, 2011. 312 с.
5. Ситникова А.И. Законодательная текстология уголовного права: монография. М.: Юрлитинформ, 2011. 344 с.

**Чуева Анна Владимировна**

ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»

Магистрант Юридического института

302043, Орёл, ул. Комсомольская, д.247а, кв. 27.

Тел. 89606505760

E-mail: chueva\_av289@rambler.ru

---

A.V. CHUEVA

## STRUCTURIZATION CRIMINAL LAW

*The article investigates the structuring of legal acts, their division into structural units and their characteristics. The article discusses various approaches to the structuring of legal acts: given a set of points of view on the issue, used the examples of foreign practices.*

**Keywords:** *structuring of the criminal law; The general part; The special part; title; article; note; Criminal Code.*

## BIBLIOGRAPHY

1. Boyko A.I. Yazyk ugolovnogo zakona i ego ponimanie: monografiya. M.: Izdatel'stvo «Yurlitin-form», 2010. 320 s.
2. Zakonodatel'naya tekhnika. Uchebnoe posobie / Chukhvicev D.V., Ashirov B.S. Tsentr OBSE v Ashkhaba-de, 2011 g. 316 s.
3. Ivanchin A.V. Zakonodatel'naya tekhnika i ee rol' v rossiyskom ugolovnom pravotvorchestve: monografiya. M.: Yurlitinform, 2011. 208 s.
4. Pan'ko K.K. Teoriya i praktika zakonotvorchestva v ugolovnom prave: monografiya. M.: Yurlitin-form, 2011. 312 s.
5. Sitnikova A.I. Zakonodatel'naya tekstologiya ugolovnogo prava: monografiya. M.: Yurlitinform, 2011. 344s.

**Chueva Anna Vladimirovna**

State University -ESPC

302043, Orel, ul. Komsomol'skaja, 247a - 27.

Tel. 89606505760

E-mail: chueva\_av289@rambler.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.

*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 20.03.2015  
Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 6,3  
Тираж 600 экз.  
Заказ № \_\_\_\_\_