

Содержание

Теория и история государства и права

<i>Сизов В.Е.</i> Социально-правовые проблемы развития механизма правового регулирования.....	5
<i>Бердникова Е.В.</i> Пробелы правовой регламентации принципов общественного контроля в Российской Федерации.....	12
<i>Бабаков В.А.</i> Правоотношение, норма права, субъективные права и обязанности в системе механизма гражданско-правовой защиты государства.....	22
<i>Батеева Е.В., Питерская А.Л., Лавицкая М.И.</i> Теоретико-правовые основы правового государства как факторы обеспечения его безопасности	26
<i>Сизов В.Е., Сизова И.Ю.</i> Функции государства в управлении природопользованием. Теоретико-правовые и экономические аспекты.....	31
<i>Тычинин С.В., Шахбанов А.А.</i> Социально-экономические отношения в аспекте предмета правового регулирования.....	38
<i>Свечникова Л.Г., Федотов Ю.В.</i> Влияние зарубежного права на становление российского брачно-семейного законодательства.....	45

Конституционное и муниципальное право

<i>Мархгейм М.В., Полухин О.Н.</i> Государственный суверенитет: конституционные и международные дилеммы.....	49
<i>Бутусова Н.В.</i> О некоторых проблемах перехода России к устойчивому развитию	53
<i>Модникова Т.Н.</i> О некоторых проблемах оценки эффективности деятельности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления.....	63
<i>Бабурин В.Л.</i> Отказ от гражданства иностранного государства как условие приёма иностранных граждан в российское гражданство.....	68
<i>Свиштунова Л.Ю.</i> Сессия: понятие, особенности и отличия от иных организационно-правовых форм деятельности законодательного (представительного) органа.....	74
<i>Гаврилов Р.В.</i> Единство и дифференциация системы государственной власти в условиях современного разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами (часть первая).....	79
<i>Агарков К.Н.</i> Конституционно-правовые основы формирования законодательства субъектов Российской Федерации.....	83
<i>Бутусова Н.В., Заметина Т.В., Стойков С.</i> Государственная национальная политика как гарантия национального самоопределения (на примере России и Болгарии).....	91

Гражданское право и процесс

<i>Попова К.Б.</i> Зерно и продукты его переработки как объекты гражданских прав.....	100
<i>Корнилова У.В.</i> К вопросу о правовом режиме земель, предназначенных для защиты и охраны государственной границы Российской Федерации.....	104

Административное право

<i>Чаннов С.Е.</i> Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства: пределы ограничения конституционных прав.....	109
<i>Самсонов В.Н., Карагодин А.В.</i> Актуальные проблемы формирования кадрового резерва органов внутренних дел на современном этапе.....	116
<i>Червинская А.П.</i> К вопросу о преимуществах и недостатках систем иммиграционного отбора: балльной системы и системы отбора на основе заявок от работодателей.....	123
<i>Лакаев О.А.</i> Испытание при поступлении на службу в полицию.....	127
<i>Палагин Д.Н.</i> Правовая природа государственных автономных учреждений.....	132

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

Уголовное право, процесс и криминология

<i>Бытко С.Ю.</i> Эффективность уголовного наказания за убийство.....	136
<i>Урда М.Н.</i> О личности незаконного предпринимателя	141
<i>Минаков Г.Л., Абашина Л.А.</i> Проблемы установления уголовной ответственности за злостное уклонение от исполнения обязанностей, определённых законодательством российской федерации о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента.....	150
<i>Попов В.А.</i> Статья 210 УК РФ в контексте учения об объекте преступления.....	159

Страница магистранта

<i>Гусякова Е.А.</i> Право на квалифицированную юридическую помощь в гражданском и административном судопроизводстве в Российской Федерации.....	165
--	-----

Журнал входит в Перечень российских рецензируемых научных журналов и изданий, определенных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации, для опубликования основных научных результатов диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук



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

№ 2 (23) 2016

April-June

Modern society and law

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

Contents

Theory and history of state and law

<i>Sizov V.E. Socio-legal problems of development of legal regulation mechanism.....</i>	5
<i>Berdnikova E.V. Problems of the legal regulation the principle of public control in the Russian Federation.....</i>	12
<i>Babakov V.A. Relationship, rule of law, subjective right and responsibilities in the system mechanism civil-law protection of the state.....</i>	22
<i>Bateeva E.V., Piterskaya A.L., Lavitskaya M.I. The theoretical and legal bases of the legal state as factors of security.....</i>	26
<i>Sizov V.E., Sizova I.Yu. The functions of the state in natural Resource management. Theoretical-legal and economic aspects.....</i>	31
<i>Tychinin S.V., Shakhbanov A.A. Socio-economic relations in the aspect of legal regulation</i>	38
<i>Svechnikova L.G., Fedotov Yu.V. Influence of the foreign right for formation Russian matrimonial legislation</i>	45

Constitutional and municipal law

<i>Markhgeym M.V., Polukhin O.N. State sovereignty: constitutional and international dilemmas</i>	49
<i>Butusova N.V. About some problems of Russian transition to sustainable development.....</i>	55
<i>Modnikova T.N. Some of the challenges of evaluating the performance of elected bodies and officials of local government.....</i>	63
<i>Baburina V.L. Renunciation from foreign citizenship as a condition for admission of foreign citizens in the Russian citizenship.....</i>	68
<i>Svistunova L.Yu. Session: the concept, peculiarities and differences from other organizational and legal forms of the legislative (representative) agency</i>	74
<i>Gavrilov R.V. Unity and differentiation of the system of state power in the modern division of subjects of conducting between federation and its subjects (part one).....</i>	79
<i>Agarkov K.N. Constitutional and legal bases of formation of the legislation of subjects of the Russian Federation.....</i>	83
<i>Butusova N.V., Zametina T.V., Stojkov S. State national policy as a guarantee of national self-determination (on the example of Russia and Bulgaria).....</i>	91

Civil law and process

<i>Popova K.B. Grain and its products as objects of civil rights.....</i>	100
<i>Kornilova U.V. Regarding the legal regime of the lands intended for protection and guard of state boundary of the Russian Federation.....</i>	104

Administrative law

<i>Channov S.E. Administrative expulsion of foreign citizens and persons without citizenship: the limits of restrictions on constitutional rights.....</i>	109
<i>Samsonov V.N., Karagodin A.V. Actual problems of formation of personnel reserve of internal affairs bodies at the present stage.....</i>	116
<i>Chervinskaya A.P. To the question about the advantages and disadvantages of systems of immigration selection: the point system and selection system on the basis of requests from employers.....</i>	123
<i>Lakaev O.A. Testing at receipt on service in police</i>	127
<i>Palagin D.N. The legal nature of autonomous institution</i>	132

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 Tele-

com, Information Technologies and

Mass Communications

ИИ № ФС 77-47353

from 03.11.2011

Index on the catalogue of the

Pressa Rossii 12002

© State University - ESPC, 2016

Criminal law, process and criminology

<i>Bytko S.Y. The effectiveness of criminal punishment for murder.....</i>	136
<i>Urda M.N. About the person of illegal undertaking.....</i>	141
<i>Minakov G.L., Abashina L.A. The problem of establishing criminal liability for malicious evasion from doing duties determined by the legislation of the Russian Federation on noncommercial organizations performing functions of a foreign agent.....</i>	150
<i>Popov V.A. The article 210 of the criminal code of the Russian Federation in the context of the doctrine of an object of a crime.....</i>	159

Page of a student

<i>Gusiakova E.A. The right to qualified legal aid in civil and administrative proceedings in the Russian Federation.....</i>	165
---	-----

The journal is on the List of the peer -reviewed journals and editions stated by the High Attestation Commission at the Ministry of Education and Science of the Russian Federation for the publication of the main scientific results of the thesis for the academic degree

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 342

В.Е. СИЗОВ

СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Рассмотрены социальные характеристики механизма правового регулирования, его место в социальном регулировании. Проанализирована структура правового механизма. Сформулированы и обоснованы отдельные закономерности и принципы развития правового механизма. Рассмотрены тенденции развития механизма на различных этапах.

Ключевые слова: механизм правового регулирования, социальная система, принцип системности, закономерности развития правового механизма.

Реформирование современного общества, затрагивающее все сферы жизни, естественно проявляется и в сфере социального управления. В этих условиях государство призвано совершенствовать свои управленческие структуры, формы и методы воздействия на социальные процессы и общественные отношения. Естественно, что это полностью относится и к праву, как важнейшему социальному регулятору. Особое значение в данной связи приобретает задача дальнейшего развития механизма правового регулирования, представляющего собой совокупность всех юридических и социальных средств и институтов, обеспечивающих реализацию права и организацию общественных отношений.

Не случайно в кругу наиболее актуальных вопросов, стоящих перед современной юридической наукой, именно изучению механизма правового регулирования данной проблемы по праву принадлежит одно из главных мест. Об этом достаточно убедительно свидетельствует появление в последние годы значительного количества трудов, непосредственно посвященных анализу данного механизма, его отдельным элементам, а так же исследований, в той или иной мере затрагивающих различные аспекты данной проблемы.¹

Суть и направленность современных трансформаций механизма правового регулирования в немалой степени продиктована логикой перехода от командно-административной системы к подлинно демократической модели управления. Поэтому главными проявлениями его реформирования, осуществляемого государством, в современных условиях становятся развитие и совершенствование законодательства, правовое закрепление демократических принципов, развитие системы самоуправления, внедрение новых методов регулирования, а так же другие изменения, основанные на основных положениях Конституции России.

Однако развитие правового механизма, как системы не только юридической или государственной, но и социальной, по-видимому, нельзя сводить только к действию отмеченных побудительных мотивов и воздействию на него со стороны государства, поскольку тенденция изменчивости заложена в нем, как и в любой динамичной социальной системе, изначально. Таким образом, уже в первом приближении процесс развития механизма правового регулирования предстает как сложная составляющая взаимодействия объективных и субъективных факторов. На этом фоне весьма перспективной представляется попытка теоретического анализа процесса развития данного механизма и выделение, таким образом, общих закономерностей и противоречий его формирования и функционирования. Причем целесообразность такого подхода заключается не только в выделении критериев и соотнесении их с

¹Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски решения. М.: Норма, 2007. 660 с. Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 2007. 662 с. Афанасьев В.С., Афанасьева Л.В. Государство и механизмы действия права. // Актуальные вопросы российской государственности: Труды Академии управления. М.: БЕК, 2007. 529 с. Комаров С.А. Механизм правового воздействия. // Теория государства и прав. Курс лекций. М.: БЕК, 2007. 574 и др.

реальными процессами, но и в восприятии правового механизма как цельной системы связей и элементов, постоянно развивающихся по собственным законам, что, безусловно, важно для понимания происходящих в нем изменений.

Резюмируя сказанное, нетрудно заметить, что развитие механизма правового регулирования, как системы двойственной, должно представлять собой совокупность объективной и субъективной сторон и находиться в зависимости не только от воли и усилий субъекта-созидателя, т.е. государства, но и от условий, в которых этот процесс протекает. Логично поэтому предположить, что создание механизма может происходить двумя путями, характерными для любых социальных систем.

В первом случае государство как субъект-создатель формирующегося механизма соотносит свои действия с существующими общественными отношениями и функциональными связями, их динамикой, общественным мнением, социальными традициями и т.д. Одновременно государство само становится объектом реформирования. Необходимость обеспечения собственного функционирования проявляется в упорядочивании отношений и функциональных связей с другими элементами общества, изменении управленческих принципов. Возникающий в этом случае правовой механизм будет формироваться путем проб и ошибок, отбраковки нежизнеспособных вариантов. Однако, возникая таким путем, данный механизм будет в результате соответствовать потребностям организации общества, учитывать интересы и возможности субъектов, традиционные подходы и другие реалии жизни. Процесс совершенствования будет довольно длительным, однако формирующийся этим путем механизм должен будет в результате отражать всю гамму общественных и хозяйственных отношений, социальных и экономических потребностей, традиций. Возникший путем такого естественного отбора механизм обладает, бесспорно, и наивысшей устойчивостью, поскольку субъекты-инициаторы процесса непосредственно входят в состав естественно образованной системы, создают ее с учетом преимущественно своих интересов и особенностей.

Во втором случае субъект организатор (государство) выстраивает систему регулирования сверху, искусственно, отражая не только, а, возможно, и не столько объективные потребности общества и его культуру, сколько потребности и представления создателя. Естественно, что даже в этом случае деятельность субъекта-организатора не исключает известной объективности процесса, с которой он вынужден считаться. Да и сама возникающая в результате его действий система способна отвергать предлагаемые программы или по-своему перерабатывать их. Однако роль субъективного фактора может быть столь велика, что формирование механизма может получить волюнтаристский характер, проявляющийся или явно, или скрыто. Поэтому революционный путь создания и развития социального механизма намного сложнее и опаснее для общества, а результат его менее предсказуем, чем у естественно протекающего процесса.

В реальной жизни зарождение и развитие механизма правового механизма, как показывает практика, чаще происходит в смешанном варианте. В одних случаях государство, выступая как созидатель, полностью определяет процесс - инициирует и направляет его, определяет формы, цели, методы и темпы. В других - напротив, практически не вмешиваясь в процесс, стимулирует его, закрепляет достигнутое в ходе естественного отбора.

Выбор формы становления механизма, преобладание в этом процессе объективной или субъективной сторон находится в прямой зависимости от исторических и культурных особенностей и уровня развития демократии. Важное значение имеет степень развития гражданского общества. В подтверждение этой мысли достаточно отметить, что, например, в СССР формирование механизма правового регулирования практически с самого начала жестко регламентировалось государством. В ряде же других стран этот процесс происходил при широком участии гражданского общества, различных социальных институтов, то есть более соответствовал второму варианту. Сказанное позволяет утверждать, что поэтому и смена форм, возникновение нового механизма - не просто смена правовых форм и методов или принципов права. Это длительный и трудный социальный процесс, предполагающий перестройку всего общества, всей его культуры и, конечно, самих людей. Поэтому в этот период проблема общественного, массового сознания приобретает огромное значение.

Вывод этот представляется тем более убедительным, что опирается на понимание механизма правового регулирования как системы, объединяющей юридические средства и социальные институты, системы, функционирование которой есть форма организации жизнедеятельности общества. А это невозможно без соответствующего уровня правового сознания, развитой правовой культуры, без осознания людьми целей и задач правового регулирования, смысла права, то есть без активной работы человеческого сознания.

В силу всего вышесказанного, возникновение нового правового механизма в России не может обеспечиваться только за счет формирования законодательства и создания новых управленческих и организационных структур. Это сложный и трудный процесс, основу которого составляет изменение общественного сознания, жизненного уклада, привычных методов и форм деятельности, культуры, а, следовательно, процесс длительный, многоплановый и комплексный.

Особенно важно это учитывать, поскольку процесс создания нового правового механизма в 90-е годы начинается как процесс революционный, то есть его начало и ход инициированы необходимостью правового закрепления новых общественных устоев и поэтому новые принципы, правила и формы не рождались и отбирались в ходе естественного развития, а декларировались сверху.

Логика социальных процессов показывает, что при таком варианте, какими бы объективными потребностями и условиями он не определялся или вызывался, обостряется и борьба нового со старым, поскольку становление нового - это всегда переделка старого, его полное или частичное отрицание. При этом старое, независимо от того, каким оно является, естественным образом отжившее или волевым методом уничтожаемое, как правило, упорно сопротивляется, внося этим свои коррективы в процесс - тормозя его, меняя направление реформ, искажая их смысл. Вариантов противодействия может быть чрезвычайно много, что не позволяет упрощать борьбу со старым до простого уничтожения или деформации. Тем более, что и новое, трансформируясь в национальном менталитете, в специфической социокультурной среде не всегда дает однозначно положительные результаты.

Таким образом, момент отрицания старого механизма и смены его новым по сути дела является моментом кризиса, который может быть явным или неявным и проявляется в нарушении связей между элементами системы, размывании закономерностей ее функционирования, обострении противоречий, возникновением или усилением качественной неопределенности.

Сказанное, как нам кажется, в немалой степени объясняет общее ухудшение обстановки в России, проявившееся в росте преступности, криминализации отдельных сфер жизни, рейдерских захватах собственности, росте экономических нарушений и других явлениях. Не прибегая к общеизвестным примерам, можно утверждать, что наметившиеся в этот период негативные тенденции не удастся в полном объеме преодолеть и сегодня. Современное кризисное положение вытекает не только из предшествовавших просчетов и недостатков в экологической политике, отсутствия финансирования природоохранной деятельности сегодня, но и из того, что прежняя организационная система со своими нормами уже не действует, а новая еще только формируется.

Оценивая реалии 90-х годов, можно заключить, что крушение существовавшего прежде механизма реализации социалистического права представляло собой социальный кризис, поскольку в каждом таком случае исчезает один из важнейших для стабильности общества социальных институтов. При этом степень кризиса и его характер в решающей степени зависят от специфики социокультурной среды, в которой механизм правового регулирования существовал и функционировал. Однако в любом случае кризис правового механизма означает усиление хаотического начала в организации общественных отношений и ослабление и искажение внутренних и внешних связей в системе социального регулирования, ее деструктивную деформацию и, как следствие, появление резервов для нового этапа развития.

Необходимо отметить, что направление и характеристики начинающегося процесса зависят от многих обстоятельств. Так разрушение системы может быть результатом тупика в одном из направлений ее развития или следствием внешнего воздействия разрушившего ее

структуру. Однако именно в этот момент возникающая или усиливающаяся качественная неопределенность высвобождает место для возникновения новых качественных свойств: изменения формы, а затем и сущности развивающейся системы. Представляя собой, элемент развития, отправную точку его нового этапа, кризис открывает дорогу формированию новой системы. Но конечный результат, а также пути и средства его достижения могут быть чрезвычайно многообразными. А это означает, что возникший в итоге механизм может полностью отличаться от своего предшественника или качества его могут измениться частично, а то и измениться только формально, поверхностно. Не исключен и вариант практически полного сохранения прежде существовавшей системы. Таким образом, система, а механизм природопользования собственно представляет собой организационную систему, может вследствие начавшихся преобразований восстановиться в прежнем виде, прогрессировать на более высокий уровень организации или деградировать. С другой стороны, процесс зарождения нового механизма осложняется новыми самопроизвольными изменениями преобразуемой системы, ее ответными реакциями на воздействия, что также существенно усложняет детерминацию его поведения. Вместе с тем, самопроизвольные изменения имеют вполне закономерный характер, поскольку являются проявлением собственной активности механизма. Относительно независимые от внешних воздействий и друг от друга самопроизвольные изменения нарушают привычные связи, искажая, таким образом, зависимость между входящими в объект причинными целями и целями и получаемыми результатами.

Отмеченные особенности делают рассматриваемый нами процесс зарождения нового механизма регулирования очень и очень сложным, крайне запутанным, то есть поливариантным в самом полном смысле слова. Соответственно, столь же сложной представляется и попытка его прогнозирования или теоретического моделирования.

Если момент становления является временем изменения структуры, ее создания, то существование структуры и есть функционирование механизма. Зарождающееся в этот момент новое качество определяет тенденции и специфику будущего существования и развития, его количественную определенность. Существование механизма представляет собой процесс реализации заложенной в него идеи и вместе с тем зарождения новых форм, а следовательно, и новых качеств, их отбора, уничтожающего одни формы и сохраняющего другие, реализацию своих возможностей. Как и любому процессу, этому существованию свойственны свои закономерности и противоречия.

Правовой механизм раскрывает свою сущность, определенность через внешние связи и отношения, в основе которых лежит его самодетерминация, определяемая спецификой этого социокультурного явления. Специфика механизма правового регулирования состоит в том, что он представляет собой не только юридическую, но и социальную систему, то есть систему, создаваемую обществом, существующую и функционирующую в обществе и состоящую из компонентов общества. Поэтому именно социальный мир имеет исключительное значение для становления и раскрытия качественной определенности механизма, его структуры, используемых методов, принципов и других особенностей, а также возможностей и эффективности. При этом воздействие социального мира на правовой механизм проявляется двояко. Во-первых, - как среды функционирования механизма, то есть явлений, их отношений, взаимосвязей и прямых или косвенных взаимоотношений с этой средой, а во-вторых - как внутренний самообразующий момент, поскольку механизм состоит не только из правовых средств, но и из общественных явлений институтов, т.е. представляет собой общественное явление. Другими словами, этот механизм определяется культурой общества, понимаемой как совокупность материальных и духовных достижений и ценностей, созданных и создаваемых обществом и наиболее полно его характеризующих. Другими словами правовой механизм зависит не только от уровня развития юридической техники, наличия и качества правовых установлений, желания государства и проявлений его воли, но и от ценностных установок и ориентиров, культуры и положения личности, отношений, этнической и религиозной однородности, ситуации, в которой находится культура в момент становления механизма.

Перечисленные нами характеристики культуры определяют не только ее качество, но и качество человека, его сознания и социальной активности. А роль человеческого фактора в процессе становления и функционирования любого социального механизма, безусловно, является определяющей. Достижения того или иного механизма зависят от наличия деятельной сознательной воли, представляющей себе, что и как делать и во имя чего действовать, воли не только готовой к действиям, но и действенной в самом полном смысле слова. Последнее можно рассматривать как залог становления правового механизма необходимого качества. Поэтому ошибочно полагать, что можно изменить механизм правового регулирования, не изменив самого общества, его культуры, сознания. Да и вообще, по-видимому, необходимо исходить из правила, что каждое общество создает и имеет только то, что оно может создать, а поэтому в плохой работе механизма, его сбоях виноват не только и не столько он, сколько вся, вначале создавшая, а ныне пользующаяся этим механизмом общественная система. Столь же ошибочно считать, что механизм усвоит чуждое ему, не попытавшись, это чуждое перестроить или оторгнуть. Поэтому сколько-нибудь серьезная перестройка сложного общественного механизма должна сопровождаться социокультурной перестройкой общества, осуществлять которую намного сложнее, чем переформировать любой социальный механизм.

Хотя само по себе соответствие правового механизма той социальной среде, в которой он формируется и функционирует, является объективной закономерностью, определяющей его качественные характеристики, взаимосвязь эта допускает и его определенную свободу. Другими словами, в отдельных деталях, частностях механизм может среде и не соответствовать.

Соответствие и несоответствие как проявление взаимоотношений социальной среды и социального механизма представляют собой объективную основу качественного развития последнего, перехода его к новому типу. Именно они позволяют рассматриваемому механизму эволюционизировать по пути одновременного изменения ранее принятых норм и стабилизации всех наиболее выгодных отклонений от них, из которых складывается новая норма. Отбор эффективного, закрепление существующих норм или их, напротив, изменения позволяют рассматривать развитие правового механизма, обретения им качественной определенности как сложное диалектическое переплетение устойчивости и изменчивости, консерватизма и пластичности.

В качестве вывода из изложенного можно утверждать, что качественная определенность и состояние механизма правового регулирования подчинены состоянию общества, его развитию, организации и уровню жизнедеятельности. Поэтому понимание сущности рассматриваемого механизма равно и его исследование не может выводиться только из него самого без учета связей с обществом как системой более высокого порядка. Собственно, и сущность отклонений от принятых норм или несоответствий механизма социальной среде не может быть выяснена без рассмотрения той функции, которую эти отклонения и несоответствия играют в развитии системы в целом, то есть без обращения к более широкой системе связей, в которую эти образования включены.

Зависимостью от социальной среды и связанным с этим противоречием соответствие-несоответствие породившей его среде, не исчерпывается все многообразие закономерностей, определяющих качественное своеобразие механизма правового регулирования. Исходя из понятия и особенностей систем, достаточно подробно рассмотренных в философской литературе², теоретически предположить ряд других характеристик.

Зависимостью от социальной среды и связанным с этим противоречием соответствие-несоответствие породившей его среде, не исчерпывается все многообразие закономерностей, определяющих качественное своеобразие механизма природопользования.

² Украинцев Б.С. Самоуправляемые системы и причинность. М., 1972. Пахомов Б.Я. Необходимость и случайность, возможность и действительность в причинных связях. Современный детерминизм. Законы природы. М., 1973.

Не менее очевидно и другое: направленность и эффективность работы механизма правового регулирования, круг решаемых задач и способы их решения, другие его квалификационные характеристики определяются не только уровнем развития культуры и социальной средой. В не меньшей мере они зависят от соответствующих характеристик правового регулирования в целом, то есть тех учреждений и институтов, через которые оно собственно и осуществляется. Именно поэтому, рассматривая уже сформировавшийся механизм, то есть механизм, выделившийся из социальной среды в особую социальную систему, анализируя его качество и определяя его характер, необходимо учитывать качество и характер и этих его структурных элементов. С другой стороны, данные институты субъект природопользования представляют собой не только структурный элемент механизма, но и являются еще и порождением общества, продуктом и носителем его культуры, ее реализатором. Именно поэтому он служит своеобразным связующим звеном между правом и социальной средой, тем материально-духовным орудием, через которое осуществляются правовое взаимодействие государства и общества.

Чрезвычайно велика роль правотворческих, правоприменительных и иных институтов реализации права и в формировании структуры правового механизма, поскольку их разнообразие, свойства, взаимосвязи не просто составляют эту структуру, но и определяют ее эффективность и работоспособность. Чем полнее элементный состав структуры, чем сложнее он качественно, тем выше качественное и количественное разнообразие свойств механизма, тем полнее осуществляет он свои функции. Не случайно формирующийся механизм стремится заполнить собою все отведенное ему пространство, вплоть до попыток выйти за очерченные границы. Не полностью сформировавшийся свою структуру механизм вообще не способен функционировать. Поэтому нам кажется, что в качестве одной из главных закономерностей, определяющих структуру механизма природопользования, можно считать необходимость, ее, то есть структуры качественного и количественного многообразия.

Реализация этой закономерности заставляет механизм включать в свою структуру все новые слои и элементы, как необходимые для своего существования и осуществления заложенных в него задач, идей и принципов, так и элементы, привлечение которых может объясняться излишним стремлением к разнообразию и потребностью в создании избыточного запаса прочности. Другими словами, возникающая в результате структура правового механизма как структура любой другой социальной системы, зачастую избыточна по отношению к самой себе и своим функциям. Отмеченные нами структурные закономерности на практике сталкиваются с воздействием противоположных тенденций, главными из которых являются стремление самого механизма к структурной целостности и управляемости своих элементов и воздействие среды, ограничивающей экспансию механизма определенными границами.

Структурообразование механизма, таким образом, представляет собой противоречивый процесс, детерминированный сложным взаимодействием внешних и внутренних факторов. А возникающая в результате структура механизма природопользования может рассматриваться как выраженные в пространственном, временном и функциональном взаиморасположении элементов сущность и качество механизма, а не просто как его элементный состав.

Отражая в целом качественную определенность механизма и его назначение, структура столь же естественно зависит и от социально-культурных особенностей создаваемого этим механизмом сообщества элементов. Поэтому и сама совокупность элементов, а в особенности способы и формы их связи друг с другом взаимодействия и организации в целом определяется не только качественными и функциональными особенностями механизма, но и принципами организации общества, характерными для него методами управления, традициями, стереотипами сознания и рядом других причин. Структура каждого конкретного механизма, таким образом, несмотря на схожесть решаемых задач, приобретает свои особенности, ярче всего проявляющиеся на организационном уровне, то есть в иерархии элементов, принципах взаимосвязей, подходах и т.д.

Однако отмеченная специфичность конкретных структур не означает полного отсутствия у них универсальных черт. Основу этой универсальности составляет функциональное единство, накладывающее свой отпечаток, как на отдельные элементы, так и на всю структу-

ру в целом. Поэтому, как справедливо отмечают И.В. Блауберг и Э.Г.Юдин, «исследование структуры предполагает, что элементы, «части» объекта определяются не со стороны (или не только со стороны) их субстанциальных, субстантных свойств, а с точки зрения их места в рамках исследуемого целого, то есть по выполняемым ими функциям»³.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски решения. М.: Норма, 2007. 660 с.
2. Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 2007. 662 с.
3. Афанасьев В.С., Афанасьева Л.В. Государство и механизмы действия права. // Актуальные вопросы российской государственности: Труды Академии управления. М.: БЕК, 2007. 529 с.
4. Комаров С.А. Механизм правового воздействия. // Теория государства и прав. Курс лекций. М.: БЕК, 2007. 574 с.
5. Украинцев Б.С. Самоуправляемые системы и причинность. М., 1972.
6. Пахомов Б.Я. Необходимость и случайность, возможность и действительность в причинных связях. Современный детерминизм. Законы природы. М., 1973.
7. Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М., 1973.

Сизов Виталий Евгеньевич

Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева
Доктор юридических наук, профессор кафедры
«Теория и история государства и права»
302020, Орел, Наугорское ш., 40
Тел.: (4862) 42-11-07
E-mail: t-igip@list.ru

V.E. SIZOV

SOCIO-LEGAL PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION MECHANISM

Examines the social characteristics of the mechanism of legal regulation, its place in social regulation. It analyses the structure of the legal mechanism. Formulates individual patterns and principles of development of legal mechanism. The tendencies of development of the mechanism at various stages.

Keywords: *mechanism of legal regulation, social system, principle of consistency, the patterns of development of legal mechanism.*

BIBLIOGRAPHY

1. Alekseev S.S. Voshozhdenie k pravu. Poiski reshenija. M.: Norma, 2007. 660 s.
2. Alekseev S.S. Teorija prava. M.: BEK, 2007. 662 s.
3. Afanas'ev V.S., Afanas'eva L.V. Gosudarstvo i mehanizmy dejstvija prava. // Aktual'nye voprosy rossijskoj gosudarstvennosti: Trudy Akademii upravlenija. M.: BEK, 2007. 529 s.
4. Komarov S.A. Mehanizm pravovogo vozdejstvija. // Teorija gosudarstva i prav. Kurs lekcij. M.: BEK, 2007. 574 s.
5. Ukrainev B.S. Samoupravljaemye sistemy i prichinnost'. M., 1972.
6. Pahomov B.Ja. Neobhodimost' i sluchajnost', vozmozhnost' i dejstvitel'nost' v prichinnyh svjazjah. Sovremennyj determinizm. Zakony prirody. M., 1973.
7. Blauberger I.V., Judin Je.G. Stanovlenie i sushhnost' sistemnogo podhoda. M., 1973.

Sizov Vitaliy Evgen'evich

Orel State University named Turgenev
Doctor of legal Sciences, Professor
The Department «Theory and history of state and law»
302020, Orel, Naugorskoe sh., 40
Tel: (4862) 42-11-07
E-mail: t-igip@list.ru

³ Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М., 1973. С. 139.

Е.В. БЕРДНИКОВА

ПРОБЕЛЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРИНЦИПОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье представлен анализ системы и содержания принципов общественного контроля, закрепленных в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Автором делаются выводы о необходимости расширения перечня общеправовых принципов общественного контроля, а также предлагается внесение изменений в действующее законодательство в части корректировки и уточнения регламентации межотраслевых и отраслевых правовых принципов общественной контрольной деятельности.

Ключевые слова: общественный контроль, принципы права, законность, справедливость, равенство, права человека.

Право как объективированная доминанта и одновременно регулятор развития общественных отношений является сложно структурированной системой, основу которой составляет не только совокупность норм, но и принципы, определяющие в первую очередь цели и содержание правового регулирования. В принципах права сосредоточена диалектика научного познания сущности и ценности человеческого бытия с точки зрения общепризнанных установлений и правил организации социума и управления в нем. Официальное закрепление принципов права происходило и происходит во многом благодаря рефлексии доктрины, представляющей собой концептуальные идеи и воззрения ученых на закономерности и потребности общественного развития. Помимо научной обусловленности природы принципов права, следует указать и еще на одно обстоятельство их существования, выраженное в деятельности судебных органов. По мнению Е.В. Скурко, они изначально представляли собой «обобщение решений конкретных дел и ситуаций»¹, другими словами, суды в условиях определенной нормативной ограниченности, могут формулировать и развивать в своих решениях новые для данной правовой системы принципы права. Это подтверждает профессор Г.А. Гаджиев, который анализируя деятельность Конституционного Суда РФ, отмечает, что он обогатил «правовой арсенал российских юристов представлениями о таких принципах, как принцип правовой определенности (принцип стабильности условий ведения предпринимательской деятельности - его составляющая часть), принцип публичной достоверности правовых норм и принцип соразмерности ограничений. Еще 10 - 15 лет назад эти принципы были terra incognita для российской юриспруденции»². Данная особенность функционирования органов конституционного контроля способствует внедрению правовых принципов в правовую жизнь общества, которое осуществляется, в первую очередь, посредством акцентирования внимания законодателя на необходимость внедрения указанных принципов в правотворческую деятельность. Следует отметить, что принципы права оказывают значительное влияние не только на процесс подготовки нормативных актов, но и в части установления гарантий соблюдения правовых требований³.

Так или иначе, изучение правовых принципов как основы функционирования правовой системы способствует развитию правопонимания сущности общественных отношений, правовых явлений и процессов, а также отдельных институтов.

В контексте анализа правовой природы общественного контроля особый исследовательский интерес вызывает система принципов, регламентированная статьей 6 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Феде-

¹ Скурко Е.В. Принципы права в современном нормативном правопонимании. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2008. С. 28.

² Гаджиев Г.А. Принцип правовой определенности и роль судов в его обеспечении. Качество законов с российской точки зрения // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4. С. 16-28.

³ Марченко М.Н. Основные принципы права // Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. М.: Издательство «Зерцало», 2000. С. 25.

рации» (далее – Закон об общественном контроле)⁴. Принципы общественного контроля представляют собой основополагающие начала правового регулирования, призванные отразить характер и содержание правоотношений, складывающихся в процессе организации и осуществления общественного контроля. Большинство из них сосредоточены в плоскости правового статуса субъектов общественного контроля, что в целом объясняется необходимостью более детальной регламентации их прав и обязанностей, а также условий осуществления ими своих функций для полноценной реализации интересов и возможностей и достижения объективированных целей и задач контрольной деятельности.

В теории государства и права сформирован вполне устоявшийся подход к классификации правовых принципов на основе отраслевой принадлежности, в соответствии с которым их подразделяют на:

- общие (общеправовые), для которых характерно распространение на всю систему права в целом;
- межотраслевые, охватывающие две или более отраслей права;
- отраслевые, характерные только для одной отрасли.

Закон об общественном контроле закрепляет как общеправовые, так и межотраслевые и институциональные принципы правового регулирования. Ряд данных принципов сформировался на основе уже имеющегося опыта правовой регламентации общественного контроля. Например, в Законе СССР от 30.11.1979 г. «О народном контроле в СССР» с присущими идеологии социалистического государства особенностями был выведен перечень важнейших основ деятельности субъектов народного контроля, таких как законность, охрана правопорядка и общественных интересов, прав и свобод граждан, коллегиальность и гласность⁵. Отдельно закреплялось ограничение на осуществление народного контроля в отношении органов правосудия, прокуратуры, органов внутренних дел, юстиции и государственного арбитража. Весьма специфичным на сегодняшний день выглядит принцип демократического централизма, согласно которому устанавливалась строгая иерархия формирования и подотчетности органов, осуществляющих народный контроль. Однако данная идея была основополагающей для функционирования всей системы государственного управления в СССР, поэтому, учитывая тот факт, что народный контроль осуществлялся сугубо в целях проверки исполнимости директив партии и государства, регламентация данного принципа была абсолютно естественной.

Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», заложивший основы современной институционализации общественного контроля в России, определяет следующие фундаментальные принципы деятельности его субъектов: приоритет прав человека, добровольность, равноправие, объективность и законность, а также недопущение вмешательства в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях⁶.

Возвращаясь к изучению перечня принципов, регламентированных Законом об общественном контроле, следует отметить, что по сравнению с предыдущими анализируемыми нормативными актами, их количество более обширно: некоторые из них совпадают, часть принципов является абсолютно новой, а некоторые важные принципы, к сожалению, остались не закрепленными. Учитывая высокое значение правовых принципов для развития общественных отношений, последний указанный аспект детерминирует более детальное рассмотрение содержания принципов общественного контроля.

⁴ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

⁵ Закон СССР от 30.11.1979 «О народном контроле в СССР» // Свод законов СССР. 1990. Т. 1. 352.

⁶ Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ (ред. от 12.02.2015) «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789; 2015. № 7. Ст. 1020.

Приоритет прав и законных интересов человека и гражданина.

Ценностный аспект правового закрепления прав и свобод человека, отраженный в Конституции РФ позволяет выделить данную категорию в основополагающий принцип взаимодействия государства и гражданского общества. Как отмечает О.В. Соколов: «Требование уважать и соблюдать права и свободы человека и гражданина адресовано многим государственным органам, этот принцип положен в основу различных видов государственной деятельности и постепенно становится ведущим принципом государственной политики»⁷. По мнению И.А. Стародубцевой, приоритет прав и законных интересов человека и гражданина означает, что «государство существует для гражданина и права личности должны быть защищены от власти, переданной государству, независимо от того, с согласия или без согласия граждан эта власть осуществляется. Защищать права личности должно государство, и при разрешении конфликтов между государством и личностью исходить из этого принципа»⁸. Важнейший гуманистический принцип, заложенный в основу общественного контроля, корреспондирует его первостепенной цели, заключающейся в обеспечении реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно подчеркивал, что принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, раскрываемый статьями 2 и 18 Конституции РФ, определяет смысл, содержание и применение законов⁹. Таким образом, отражение в нормативном правовом акте принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина выполняет дуальную функцию: с одной стороны, он является объективным отражением юридической природы любого закона как средства реализации прав и свобод человека и гражданина, а с другой стороны, данный принцип представляет собой неотъемлемое условие свободного развития личности в условиях особой юридической гарантированности и правовой охраны со стороны государства.

Законность деятельности субъектов общественного контроля.

Актуальность правового закрепления принципа законности в основе функционирования правовой системы и ее отдельных элементов подчеркивается многими исследователями. Как отмечает И.Г. Петрова, «законность - важнейшая правовая категория всей юридической науки и практики, а ее уровень и состояние служат главными критериями оценки правовой жизни общества и граждан»¹⁰. Содержание законности предусматривает неукоснительное соблюдение в процессе своей деятельности всеми субъектами правоотношений требований правовых норм. Все их деяния должны соответствовать закону, занимающему в иерархии источников права высшее положение. Любое отступление или выход за его рамки являются недопустимыми и рассматриваются как нарушение, а значит должны оперативно пресекаться. Следует отметить, что понятие законности предполагает не только собственно высшую юридическую силу закона, но и охватывает процесс правореализации. Все без исключения должностные лица, применяя нормы законодательного акта, ограничены в своих действиях содержанием указанных норм. Другими словами, принятие управленческих решений не должно быть основано на усмотрении ответственных субъектов.

Требования законности распространяются не только на должностных лиц, но и на граждан, участвующих в соответствующих правоотношениях. Однако, в теории права можно встретить и противоположную точку зрения, в соответствии с которой содержание законности ограничено соблюдением законов должностными лицами как отражение их основной профессиональной обязанности. Профессор Н.В. Витрук отмечал: «Нарушения законов, совершенные гражданами и другими лицами, не выступают в качестве нарушений законности,

⁷ Соколов О.В. Конкретизация принципов права в законодательстве // Административное и муниципальное право. 2008. №3. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Стародубцева И.А. Конституционный принцип приоритета прав и свобод человека: коллизии в реализации // Российская юстиция. 2010. № 8. С. 44.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.11.2015 № 29-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.К. Шматкова» // Российская газета. № 270. 30.11.2015.

¹⁰ Петрова И.Г. Принцип законности в арбитражном судопроизводстве // Юридический мир. 2006. № 3.

они суть нарушения правопорядка в обществе...Граждане могут участвовать в выявлении нарушений должностными лицами закона, и, следовательно, законности, способствовать ее обеспечению и упрочению»¹¹. Таким образом, автор дифференцирует законность и правопорядок, а также роль должностных лиц и граждан в их осуществлении соответственно. Представляется, что данный подход основан на том, что именно государственные органы и должностные лица по своей природе, обладая необходимыми властными ресурсами, обязаны формировать гарантии и обеспечивать реализацию принципа законности, который в первую очередь воплощается в правотворческом и правореализационном компонентах деятельности государственного аппарата. Правопорядок в большинстве случаев рассматривается как воплощение принципа законности в реальных общественных отношениях, что как раз и предопределяет его тесную взаимосвязь с деятельностью граждан, обязанных соблюдать требования норм права. Однако, учитывая тот факт, что законность и правопорядок соотносятся как целое и частное, причем правопорядок представляет собой не принцип, а форму реализации принципа законности, можно предположить, что закрепление принципа законности в нормативных правовых актах направлено на обеспечение соблюдения их требований на всех без исключения участников регулируемых отношений. Исходя из вышесказанного, законность в системе общественного контроля выступает необходимой правовой основой деятельности не только субъектов, но и объектов контрольной деятельности. Поэтому регламентация в Законе об общественном контроле указанного принципа исключительно в отношении субъектов общественного контроля видится ограничительной и нуждается в нормативном корректировании.

Анализ системы общеправовых принципов общественного контроля позволяет сделать вывод о том, что она является недостаточной для полноценного регулирования правоотношений в указанной сфере, не соответствует современным тенденциям как мирового, так и национального правотворчества. Так, законодатель не отразил в числе общих принципов права такие важнейшие основы функционирования общественных отношений, как принцип справедливости, принцип верховенства права, принцип равенства, принцип демократизма, отсутствие которых может повлечь коллизии и нарушения в процессе правоприменения законодательства об общественном контроле.

Как отмечает И.Е. Винницкий, принцип *справедливости* представляет собой «ядро» системы правовых принципов, он выполняет важную роль «в обеспечении целостности и устойчивости системы принципов права, дифференцируя последние от других возникающих в сфере действия права и в связи с его функционированием идей». По его мнению, справедливость является главным критерием, определяющим возможность воспроизводства и функционирования той или иной по своему содержательному наполнению идеи именно в качестве принципа права¹². Само понимание права нередко олицетворяется с выражением справедливости, а последняя, в свою очередь, обеспечивается правовыми способами. Однако в науке есть и иные подходы к определению соотношения права и справедливости. В своей книге «Кибернетика и общество» известный американский ученый Н. Виннер указывал: «Право представляет собой процесс регулирования соединяющих поведение различных индивидуумов «сцеплений» («couplings») в целях создания условий, в которых можно отправлять так называемую справедливость и которые позволяют избежать споров или по крайней мере дают возможность рассудить их. Поэтому теория и практика права влекут за собой две группы проблем: группу проблем, касающихся общего назначения права, понимания справедливости в праве, и группу проблем, касающихся технических приемов, при помощи которых эти понятия справедливости могут стать эффективными»¹³. Иначе говоря, в понимании Виннера

¹¹ Витрук Н.В. Законность: понятие, защита и обеспечение. Конституционная законность и конституционное правосудие // Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. М.: Издательство «Зерцало», 2000. 656 с.

¹² Винницкий И.Е. Роль справедливости и законности в обеспечении целостности и устойчивости системы принципов права // История государства и права. 2011. № 13. С. 16.

¹³ Винер Н. Кибернетика и общество. Москва: Издательство иностранной литературы, 1958. С. 112.

право является средством для установления справедливости.

Наиболее верное, на наш взгляд, соотношение права и справедливости представлено в трудах академика В.С. Нерсесянца, который утверждал, что справедливость является частью понятия права, указывая: «...право по определению справедливо, а справедливость — внутреннее свойство и качество права, категория и характеристика правовая, а не внеправовая (не моральная, нравственная, религиозная и т.д.)...справедливость потому собственно и справедлива, что воплощает собой и выражает общезначимую правильность, а это в своем рационализированном виде означает всеобщую правомерность, т.е. существо и начало права, смысл правового принципа всеобщего равенства и свободы»¹⁴.

Справедливость выражает как субъективную природу, определяемую внутренним восприятием человека данного явления применительно к тем или иным событиям и фактам, так и объективированную реальность в виде самого права. Рассматривая содержание данного принципа, Т.А. Гуменюк отмечает: «Справедливость как правовое явление имеет различные формы выражения: она может присутствовать в фактических правоотношениях, быть включенной в правосознание в качестве составляющего элемента правовой идеологии и правовой психологии общества в целом и его отдельных сфер, являться объективной основой права и законодательства, быть критерием выбора норм в правоприменительной деятельности судебных и иных органов»¹⁵.

Исходя из вышесказанного, принцип справедливости пронизывает все сферы правоотношений, в том числе имеет определяющее значение при реализации основных элементов правового статуса человека и гражданина. Фактически, справедливость означает признание и полное принятие государственными органами и должностными лицами высшей ценности человеческой личности, обеспечиваемое ими и гарантируемое посредством дополнительной правовой регламентации. В Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 29 июня 1990 г.) при раскрытии содержания справедливости перечисляются ее важнейшие элементы, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей, в том числе: свободные выборы; представительная форма правления; гарантированность законом прав человека и основных свободы; равенство перед законом; запрет дискриминации; равенство всех перед законом и судом; наличие эффективных средств правовой защиты против административных решений и т.д. Многогранность рассматриваемого нами принципа, в том числе его детерминирующее значение для правовой регламентации и реализации прав и свобод человека и гражданина, приводит нас к выводу о необходимости его закрепления в числе базовых принципов общественной контрольной деятельности, направленной на обеспечение и защиту указанных прав и свобод.

Принцип *верховенства права* позволяет обеспечить взаимодействие государства и общества, основанного именно на правовых нормах, а не иных социальных, религиозных нормах и т.д. Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин по этому поводу пишет: «... надо признать, что верховенство права означает также и верховенство над иными подсистемами соционормативной регуляции, и прежде всего - над нормами религии и общественной морали (нравственности). В наши дни такая «расстановка приоритетов» считается желательной для общества и необходимой для государства»¹⁶. Сопоставляя научное понимание принципа верховенства права с доктриной верховенства закона, он выделяет главный критерий их отличия, который кроется в понятии «человеческого достоинства, которое конкретизируется через систему неотчуждаемых прав человека»¹⁷.

Верховенство права является универсальным принципом, провозглашаемым не толь-

¹⁴ Нерсесянц В.С. Философия права: Учебник для вузов. М.: Норма, 2005. С. 28-29.

¹⁵ Гуменюк Т.А. Справедливость как принцип права: законодательное установление и реализация при применении мер административной ответственности // Закон. 2009. № 9. С. 71.

¹⁶ Зорькин В.Д. Цивилизация права: современный контекст // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 5. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Там же.

ко в национальном законодательстве, но и признаваемым на международном уровне. В условиях существования разнообразных подходов к его определению, выраженных в международных актах, следует отметить трактовку, высказанную Генеральным секретарем ООН Кофи Аннаном, который в своем докладе за 2004 год обозначил: «Речь идет о таком принципе управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами и которые совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека. Для этого также необходимы меры, обеспечивающие соблюдение принципов примата права, равенства перед законом, ответственности перед законом, беспристрастного применения законов, разделения властей, участия в принятии решений, правовой определенности, недопущения произвола и процессуальной и правовой транспарентности»¹⁸. Фактически речь идет о том, что понятие верховенства права синтезируется посредством включения в свое содержание иных основополагающих правовых принципов. Подтверждение этому мы можем найти и в формулировке, представленной в Докладе «О верховенстве права», утвержденном Венецианской комиссией на 86-й пленарной сессии (Венеция, 25-26 марта 2011 года), в котором отмечается следующее: «...в настоящее время можно найти консенсус в отношении необходимых составляющих верховенства права, а также правового государства, которые будут не только формальными, но и субстантивными или материальными. Эти аспекты следующие: (1) Законность, в том числе прозрачный, подотчетный и демократичный процесс принятия законодательства (2) Правовая определенность (3) Запрет на произвол (4) Доступ к правосудию, обеспечиваемому независимыми и беспристрастными судами, в том числе судебное рассмотрение административных актов (5) Соблюдение прав человека (6) Недискриминация и равенство перед законом»¹⁹. Таким образом, учитывая тот факт, что принцип верховенства права аккумулирует и принцип законности, и принцип соблюдения прав и свобод человека, являющиеся правовой основой общественного контроля, а также устанавливает ряд иных, не менее важных для функционирования общественных отношений, правовых принципов, следует признать важность его законодательной регламентации для установления правовых ориентиров при организации взаимодействия гражданского общества и государства.

Принцип *равенства*, выводимый из правопонимания принципов справедливости и верховенства права и являющийся их неотъемлемым элементом, также представляется основным условием реализации общественной контрольной деятельности, предполагающей не только равенство субъектов общественного контроля, но и построение равных отношений в процессе их взаимодействия с подконтрольными органами и организациями. Анализируя принцип равенства в доктрине конституционного права, П.Р. Магомедова приходит к выводу, что равенство «как элемент системы правового регулирования поведения людей является средством нормирования отношений свободы (как единой меры) в форме общепринятых мер дозволений и запретов в конкретных действиях и поступках»²⁰. Таким образом, автор справедливо указывает, что «право не уравнивает субъектов между собой, оно лишь предоставляет равные возможности для реализации благ»²¹. Важную роль в регламентации правового статуса участников общественных отношений играет равенство всех перед законом, которое, по мнению В.Ю. Зубакина, включает три элемента:

- 1) равный объем прав и свобод человека, закрепленный в Конституции РФ и законах;
- 2) равенство узаконенных обязанностей;

¹⁸ Верховенство закона и правосудие на переходном этапе в обществах в состоянии конфликта и постконфликтных обществах. Доклад генерального секретаря, Дос. S/2004/616, 23 августа 2004 года. С. 5-6.

¹⁹ О верховенстве права: доклад. Утвержден Венецианской комиссией на 86-й пленарной сессии (Венеция, 25-26 марта 2011 года). CDL-AD(2011)003rev. Страсбург, 4.04.2011.

²⁰ Магомедова П.Р. Равенство в доктрине конституционализма // Административное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 719.

²¹ Там же. С. 719.

3) равные для всех основания юридической ответственности при одинаковом уровне поведения субъектов²².

Законом об общественном контроле закрепляется принцип равенства субъектов общественного контроля в процессе взаимодействия между собой, однако остается неурегулированной на основе данного принципа непосредственная сфера реализации основных полномочий указанных субъектов, а также процесс взаимодействия с подконтрольными объектами. Данный аспект уже имеет свое негативное выражение, когда при инициировании осуществления различных форм общественного контроля, субъекты общественного контроля наделяются разными правами, что, на наш взгляд, представляется откровенно дискриминационным аспектом. Кроме того, отсутствие регламентации принципа равенства в отношениях субъектов и объектов общественного контроля закладывает основу для всевозможных отступлений от общеправового принципа и нарушений прав участников контрольной деятельности. Поэтому для предотвращения наступления негативных последствий, представляется необходимым внести соответствующие изменения в Закон об общественном контроле.

Принцип *демократизма* является необходимым условием формирования правовой системы государства, в котором все политические решения являются прямым отражением воли народа. Взаимодействие правового государства и гражданского общества априори должно предполагать реализацию данных правоотношений на основе указанного принципа. Отсутствие в Законе об общественном контроле указания на принцип демократизма, является, на наш взгляд, явным упущением законодателя.

Переходя к анализу межотраслевых и отраслевых правовых принципов общественного контроля, можно сделать вывод о том, что ряд указанных принципов представляется абсолютно уместным и необходимым для формирования целостной правовой основы общественного контроля, а часть принципов вызывает определенные вопросы.

Так, например, такие принципы, как *добровольность* участия в осуществлении общественного контроля; *самостоятельность* субъектов общественного контроля и их *независимость* от подконтрольных органов; *публичность и открытость* осуществления общественного контроля и общественного обсуждения его результатов; *объективность, беспристрастность и добросовестность* субъектов общественного контроля, *достоверность* результатов осуществляемого ими общественного контроля; *многообразие* форм общественного контроля представляются важным правовым фундаментом для осуществления общественной контрольной деятельности.

Другая группа принципов детерминирует более критический анализ их содержания.

Принцип *обязательности рассмотрения* органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, а в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, учет указанными органами и организациями предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах. С одной стороны, обязательность анализа результатов общественного контроля представляется вполне логичным и необходимым средством обеспечения эффективности данной деятельности, однако более внимательное рассмотрении указанного принципа позволяет сделать вывод о двух вариантах обработки итоговых документов публичными органами и организациями - рассмотрение и учет. Первый вариант не предполагает каких-то кардинальных активных действий со стороны органов власти и организаций в отношении принятия предложений и рекомендаций, содержащихся в документе, то есть рассмотрение – это еще не обязанность учета результатов, что делает такую обязан-

²² Зубакин В.Ю. Равенство перед законом как важнейший принцип правового государства // Реализация конституционного принципа равенства всех перед законом и судом в современной России / Под ред. Г.Н. Комковой. Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2005. С. 16.

ность абсолютно формальной и малоэффективной. Другое дело – учет мнения, который, на наш взгляд, предполагает прямое отражение предложений и инициатив, высказываемых субъектами общественного контроля, в решениях, которые принимаются органами власти и государственными и муниципальными организациями, что делает данный способ рассмотрения итогов общественного контроля наиболее результативным и демократичным. Единственной проблемой является наличие в Законе об общественном контроле отсылочной нормы, предполагающей указание на обязательность учета мнения в отдельных нормативных правовых актах. Таким образом, пока данные документы не будут приняты, рассмотрение итогов общественного контроля останется формальным. На федеральном уровне мы находим упоминание об учете мнения населения в первую очередь в Конституции РФ, которая в ч.2 ст.131 закрепляет учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Также статья 10 Федерального закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» говорит о том, что органы государственной власти при осуществлении своих полномочий в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания учитывают предложения и рекомендации граждан и юридических лиц²³. Перечень указанных правовых источников, закрепляющих учет мнения населения, не является исчерпывающим, однако практически все нормативные акты, закрепляя учет мнения населения, не раскрывают сам механизм данного учета, что, на наш взгляд, является серьезной правовой лакуной.

Следующий принцип общественного контроля, характеризующийся своей неоднозначностью, предполагает *недопустимость необоснованного вмешательства* субъектов общественного контроля в деятельность подконтрольных органов и организаций, и оказания неправомерного воздействия на них. Однако Законом об общественном контроле не закрепляется критериев обоснованности вмешательства в деятельность подконтрольных органов, что в процессе правоприменения чревато ограничениями контрольных мероприятий под предлогом их «необоснованности».

Кроме того, остается неясным вопрос по поводу позиции законодателя в отношении регламентации допустимости вмешательства субъектов общественного контроля в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях, а также в сферу правосудия. Законом об общественном контроле, в отличие от его предшественников, данный аспект не урегулирован. Отсюда возникает неоднозначный вывод: либо мы имеем дело с правовой лакуной, либо разработчики закона допускают возможность такого воздействия со стороны субъектов общественного контроля. Несмотря на то, что понятия «контроль» и «вмешательство» по своему смыслу в ряде случаев можно рассматривать как когерентные, в отношении общественного контроля эти дефиниции все же не следует отождествлять. Общественный контроль как конституционно-правовой институт реализуется в целях и пределах, установленных действующим законодательством, а вмешательство, предполагающее несанкционированное воздействие или давление на подконтрольный объект, осуществляемое главным образом с целью личной заинтересованности контролирующего субъекта и препятствующее нормальной работе объектов, находится вне правового поля и не имеет общего с легитимными наблюдением, проверкой, анализом и оценкой деятельности указанных органов и организаций. Характер и специфика деятельности органов правосудия, дознания и предварительного следствия, основу которой составляют обеспечение, охрана и защита прав и свобод человека и гражданина, требуют установления и соблюдения определенных правовых условий для их независимого функционирования и безопасности личности. Таким образом, представляется оправданным и необходимым включение в текст Закона об общественном контроле ограничения на вмешательство субъектов общественного контроля в указанную сферу с целью недопущения необоснованного воздействия, нивелирующего беспристрастность, объективность и независимость деятельности подконтрольных органов.

²³ Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О животном мире» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462. 2013. № 19. Ст. 2331.

Еще один принцип, который может помешать реализации общественного контроля, закрепляет *презумпцию добросовестности* деятельности подконтрольных органов. Другими словами, субъектам общественного контроля придется доказывать противоположное, что, на наш взгляд, ставит участников (субъекты и объекты) общественного контроля в неравное положение. Также, по нашему мнению, данный принцип откровенно диссонирует с принципом приоритета прав и законных интересов человека и гражданина. Поэтому на практике существует опасность, что при возникновении коллизий между субъектом и объектом общественного контроля, все противоречия будут разрешаться в пользу последнего. Думается, что данный принцип должен быть исключен из перечня принципов общественного контроля, как откровенно дискриминационный в отношении граждан и общественных объединений.

Другим спорным моментом является содержание принципов общественного контроля, предусматривающих *недопустимость вмешательства* в сферу деятельности политических партий, а также *соблюдение нейтральности* субъектами общественного контроля, исключающей возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля. Фактически указанные принципы базируются на идее исключения политического влияния на процесс осуществления общественного контроля. С одной стороны, субъекты общественного контроля должны быть политически нейтральны для того, чтобы исключить разного рода политические интриги, сведение политических счетов и иные неправовые мотивы общественного контроля. С другой стороны, оппозиционные политические партии могут выполнять очень важную роль в осуществлении контроля за деятельностью политических партий, представленных в органах публичной власти, и в данном контексте, было бы неправомерным ставить границы между деятельностью политических партий и осуществлением общественного контроля. Учитывая тот факт, что политические партии представляют собой весьма активную часть гражданского общества, их роль в осуществлении общественного контроля не должна нивелироваться.

Таким образом, анализ Закона об общественном контроле позволяет сделать вывод о том, что его слабой чертой является непроработанный, весьма поверхностный, а в некоторых случаях и дискриминационный перечень принципов общественного контроля, который необходимо подвергнуть юридической корректировке для обеспечения эффективности достижения целей и решения задач общественной контрольной деятельности, а также полноценного функционирования системы общественного контроля.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Скурко Е.В. Принципы права в современном нормативном правопонимании. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2008. 200 с.
2. Гаджиев Г.А. Принцип правовой определенности и роль судов в его обеспечении. Качество законов с российской точки зрения // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4. С. 16-28.
3. Марченко М.Н. Основные принципы права // Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. М.: Издательство «Зерцало», 2000. 656 с.
4. Стародубцева И.А. Конституционный принцип приоритета прав и свобод человека: коллизии в реализации // Российская юстиция. 2010. № 8.
5. Петрова И.Г. Принцип законности в арбитражном судопроизводстве // Юридический мир. 2006. № 3.
6. Витрук Н.В. Законность: понятие, защита и обеспечение. Конституционная законность и конституционное правосудие // Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. М.: Издательство «Зерцало», 2000. 656 с.
7. Нерсесянц В.С. Философия права: Учебник для вузов. М.: Норма, 2005. 656 с.
8. Гуменюк Т.А. Справедливость как принцип права: законодательное установление и реализация при применении мер административной ответственности // Закон. 2009. № 9. С. 69-83.
9. Зорькин В.Д. Цивилизация права: современный контекст // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 5. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
10. Магомедова П.Р. Равенство в доктрине конституционализма // Административное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 719.

Бердникова Елена Валерьевна

ФГБОУ ВО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»

Кандидат политических наук

Доцент кафедры конституционного и муниципального права

410052, Саратов, ул. Мира, д. 14, кв. 36

Тел.: 89172028917

E-mail: berev79@yandex.ru

E.V. BERDNIKOVA

PROBLEMS OF THE LEGAL REGULATION THE PRINCIPLE OF PUBLIC CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article presents an analysis of the system and content of the principles of public control set out in the Federal Law of 21.07.2014 № 212-FZ «On the basis of public control in the Russian Federation». The author concludes on the need to expand the list of general principles of public oversight, as well as proposed amendments to the existing legislation in terms of adjusting and clarifying the regulation of cross-industry and sectoral legal principles of social control activities.

Keywords: public control, principles of law, rule of law, justice, equality, human rights.

BIBLIOGRAPHY

1. Skurko E.V. Principy prava v sovremennom normativnom pravoponimanii. M.: Izdatel'stvo «JurLitinform», 2008. 200 s.
2. Gadzhiev G.A. Princip pravovoj opredelennosti i rol' sudov v ego obespechenii. Kachestvo zakonov s rossijskoj točki zrenija // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2012. № 4. S. 16-28.
3. Marchenko M.N. Osnovnye principy prava // Obshhaja teorija gosudarstva i prava. Akademicheskij kurs v 2-h tomah. Pod red. prof. M.N. Marchenko. Tom 2. Teorija prava. M.: Izdatel'stvo «Zercalo», 2000. 656 s.
4. Starodubceva I.A. Konstitucionnyj princip prioriteta prav i svobod cheloveka: kollizii v rea-lizacii // Rossijskaja justicija. 2010. № 8.
5. Petrova I.G. Princip zakonnosti v arbitrazhnom sudoproizvodstve // Juridicheskij mir. 2006. № 3.
6. Vitruk N.V. Zakonnost': ponjatie, zashhita i obespechenie. Konstitucionnaja zakonnost' i konstitucionnoe pravosudie // Obshhaja teorija gosudarstva i prava. Akademicheskij kurs v 2-h tomah. Pod red. prof. M.N. Marchenko. Tom 2. Teorija prava. M.: Izdatel'stvo «Zercalo», 2000. 656 s.
7. Nersesjanc V.S. Filosofija prava: Uchebnik dlja vuzov. M.: Norma, 2005. 656 s.
8. Gumenjuk T.A. Spravedlivost' kak princip prava: zakonodatel'noe ustanovlenie i realizacija pri primenenii mer administrativnoj otvetstvennosti // Zakon. 2009. № 9. S. 69-83.
9. Zor'kin V.D. Civilizacija prava: sovremennyy kontekst // Zhurnal konstitucionnogo pravosudija. 2014. № 5. // Dostup iz SPS «Konsul'tantPljus».
10. Magomedova P.R. Ravenstvo v doktrine konstitucionalizma // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2014. № 7. S. 719.

Berdnikova Elena Valer'yevna

Saratov state University named after N. G. Chernyshevsky

Candidate of political Sciences

Associate Professor of Department of constitutional and municipal law

410052, Saratov, Mira, d. 14, k. 36

Tel.: 89172028917

E-mail: berev79@yandex.ru

В.А. БАБАКОВ

ПРАВООТНОШЕНИЕ, НОРМА ПРАВА, СУБЪЕКТИВНЫЕ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ В СИСТЕМЕ МЕХАНИЗМА ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВА

При анализе логической структуры нормы права, на примере характеристики механизма гражданско-правовой защиты государства, показана возможность и целесообразность ее рассмотрения не только в рамках традиционной (формальной) трактовки, но и с позиций семантической логики, что позволяет выявить не рассматривавшиеся ранее аспекты взаимосвязи гипотезы и диспозиции как структурных элементов нормы права.

Ключевые слова: правоотношение, норма права, субъективные права, юридические обязанности, механизм гражданско-правовой защиты государства.

С проблематикой участия государства в гражданском обороте и эффективностью такого участия сопряжены два следующих важных аспекта: общество несет неоправданно большие издержки в связи с зачастую неэффективным расходованием государственных финансовых и материальных ресурсов, о чем, в частности, свидетельствуют отчеты Счетной палаты Российской Федерации, регулярно выявляющей многомиллиардные суммы неэффективных трат, а то и вовсе таких явлений, о которых экс-премьер правительства России В.С. Черномырдин говорил как о «черных дырах бюджетного пространства».¹ С другой стороны, государство вынуждено изыскивать немалые компенсационные средства для возмещения разного рода претензий к нему, обусловленных опять-таки неэффективной работой органов власти, в том числе законодателя, различных структур госаппарата и муниципальных органов, не исключая прямые злоупотребления и иные проявления деликтного характера, в широкой и разносторонней сфере правоотношений, подпадающих под действие гражданско-правовой регламентации.

В этой связи представляется возможным наложение теоретической модели механизма осуществления и защиты гражданских прав на сферу участия государства в гражданских правоотношениях, что предполагает выделение основных ее элементов, стадий и принципов. Элементами рассматриваемого механизма являются субъективные права и юридические обязанности, опосредующие соответствующие правоотношения, находящие свое выражение и легальное закрепление в конкретных правовых нормах; юридические факты; способы осуществления прав и исполнения обязанностей; формы осуществления.

Осуществление прав и исполнение юридических обязанностей невозможно без четкой регламентации гражданско-правовой ответственности за их неисполнение, что в рамках системного анализа делает последнюю важнейшим элементом механизма осуществления и защиты гражданских прав.²

Традиционная формальная трактовка логической структуры нормы права не позволяет внутренне непротиворечиво и последовательно раскрыть динамику процесса формирования и развития нормы права, при том что последняя – продукт синтеза, взаимодействия права и обязанности в конкретных условиях и в общем случае носит сложный характер, преследуя реализацию определенной цели, достижение определенного регулятивного функционала как результирующей ряда составляющих.³

¹ Например, глава Счетной палаты РФ С. В. Степашин по результатам аудиторских проверок за 2012 г. констатирует: «Больше всего потерь на госзакупках – почти триллион рублей» // Российская газета. 2013 г. С. 8.

² Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. М., Статут. 2000. Вавилин Е.В. Принципы гражданского права. Механизм осуществления и защиты гражданских прав. Саратов. 2012. С. 113.

³ В соответствии с известной гегелевской триадой «тезис-антитезис-синтез» «обязанность и право, через опосредование, переходят друг в друга и сливаются между собой» (Гегель Г. Соч. М., 1956. Т. 3. С. 295). АН. М. Матузов переносит тезис на сугубо правовую материю: «Объективное право не может быть реализовано иначе

В рамках именно правового регулирования соответственно и норма права, в отличие от нормы или статьи закона, лишь тогда принимает целостный, отвечающей цели правового регулирования и логически завершенный вид, когда включает в себя как собственно отношение по поводу взаимных прав и обязанностей, так и обусловленное деструкцией в них, то есть обеспечено санкцией, или условиями, определяющими последствия неисполнения юридической обязанности и которые призваны играть роль отрицательной обратной вязи для обеспечения устойчивости регуляции правоотношения при использовании методологии системного подхода. Таковые могут быть самыми различными: от простой коррекции ненормативного действия (например, исправление ошибки) до уголовного наказания. По указанной причине сфера действия правовой нормы может перекрывать отраслевые (в праве) границы.

В нашем понимании малопродуктивным представляется рассмотрение правоотношения, нормы права, субъективных прав и юридических обязанностей вне их органической связи, поскольку все они – различные стороны одного и того же базисного механизма правовой регуляции, явления, которое можно анализировать в различных срезах, но не дающих тем не менее целостного представления вне системного единства.

Законодатель логично поэтому, говоря, например, об основных началах гражданского законодательства (ст. 1 ГК РФ), основаниях возникновения гражданских прав и обязанностей (ст. 8), правоспособности гражданина (ст. 17), понятии, правоспособности и органах юридического лица (ст. 48, ст. 49, ст. 53), гражданские права и обязанности рассматривает только в единой связке, а введенной федеральным законом от 05.05.2014 г. № 99-ФЗ статьей 53.1 восполняет существовавший пробел (требующий, тем не менее, большей конкретизации) в части ответственности лиц, уполномоченных выступать от имени юридического лица, членов исполнительных органов юридического лица и лиц, определяющих действия юридического лица.

Е.А. Сухановым и В.С. Емом совершенно точно отмечается, что на стадии осуществления субъективного права имеет место «проблема субъекта», в частности, проблема ответственности за осуществление субъективного права в противоречии с его назначением вопреки общественным интересам.⁴

Означенному контексту отвечает и позиция, высказанная В.А. Микрюковым в части возможной коррекции ст. 10 ГК по установлению общего запрета на злоупотребительные действия не только в отношении использования гражданских прав, но и исполнения гражданско-правовых обязанностей,⁵ что фиксировалось еще в римском праве: *Quae facta... contra bonos mores fiunt, nec facere nos posse credendum est* (Исполнение, противоречащее добрым нравам, считается неисполнимым).

Строго говоря, в отношениях двух взаимодействующих в правовом поле субъектов всегда присутствует государство. В «регулятивной фазе» отношений это непосредственно норма закона как производный продукт государства, которой обязаны следовать оба субъекта правоотношения. В «конфликтной (охранительной) фазе», когда включаются защитные механизмы, это может быть еще и конкретный юрисдикционный орган (суд), когда правоотношения двух сторон опосредуются третьим субъектом, не меняя, тем не менее, своей сущности. В этом свете мы не можем разделить позицию Д.Н. Кархалева в том, что «адресатом права на защиту в гражданском праве не может быть суд».⁶

Потому и В.П. Грибанов точнее в понимании сущности нормы права, когда он пишет, что с материально-правовой точки зрения нет препятствий к тому, чтобы рассматривать право на защиту в его материально-правовом аспекте как одно из правомочий самого субъек-

как через субъективное право, а последнее не может последовательно осуществляться, использоваться без опоры на позитивное» (Его же. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 90.).

⁴ Указ. авторы. Предисловие к работе: Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. М., Статут. 2000. С. 11.

⁵ Микрюков А.В. О недопустимости злоупотребления гражданско-правовыми обязанностями // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 6. С. 101-103.

⁶ Кархалев Д.Н. Содержание охранительного правоотношения в гражданском праве//Российский судья. 2008. № 8. С. 27.

тивного гражданского права, а при спорности правоотношения «установление в качестве гарантии в конечном итоге судебного порядка (в рамках участия государства в гражданском обороте только так – В.Б.) его рассмотрения»⁷.

Та взаимоскорреляция прав и обязанностей субъектов, которая усматривается на всех стадиях и этапах в динамике развития любых, не только гражданско-правовых отношений, тем более с точки зрения достижения реального результата, лишь подтверждает, что «регулятивная» правовая норма без «охранительной» - это полунорма. Как и наоборот: осуществление штрафных, карательных и т.п. санкций без мер соответствующей предварительной регуляции правоотношений не отвечает фундаментальным посылам идеологии права.

Органическая взаимосвязь больше отражает философский аспект (диалектику) отношения права и обязанности. Последние являются противоположностями, которые вне их единства существовать как юридические явления не могут, и диалектика их отношения с позиции теории отражения может устойчиво воспроизводиться в такой структуре юридической нормы, которая прежде всего отвечает требованиям семантического, нежели синтаксического, анализа, семантике, нежели синтаксису логики.

В этой связи представляется целесообразным рассмотреть логическую структуру нормы права не только с позиций формально-структурного анализа, где так или иначе неизбежно отвлечение от конкретного круга исследуемых явлений, но прежде всего со стороны генезиса и логики движения на базе методологического синтеза институционального и аксиологического подходов, исходящего из детерминации органического единства ценностей и институтов. Отсюда другой аспект видения: более целесообразной и непротиворечивой представляется возможность такой логической конструкции правовой нормы, носящей (конструкции) универсальный характер, в которой, не исключая присутствия необходимых юридических фактов и иных требований, гипотеза соответствует субъективному праву (свободам, законным интересам, легитимированным обществом ценностям), а юридическая обязанность в диспозиционной части выступает как условие реализации или защиты этого права.

Диалектика логики позволяет взглянуть на предлагаемую имплицативную связку и в обращенном виде: если право, то обязанность – если обязанность, то право.

В частности, там, где речь идет о правонаделении субъекта властными полномочиями, о властных институтах, сам анализ природы власти, ее исторического генезиса, в т. ч. правосудия как проявления одной из ее сущностных форм, приводит к выводу, что в процессе постепенного конституирования власти, обретения ею легитимности в (гражданском) обществе, ее функционирование все в большей степени должно определяться обязанностью, но не правом⁸. И соответствующие правомочия/полномочия должны предоставляться не более чем для эффективного исполнения обязанностей.

Вышеизложенное, таким образом, позволяет сделать вывод о том, что логически непротиворечивая норма права, отвечающая в практике правореализации позитивному результату (положительному эффекту, отвечающему требованию реального осуществления субъективного права де-юре и де-факто) при разработке законодательства, может и должна конструироваться только в системной связи с существующим нормативно-правовым полем, учитывая соразмерность социальных целей и юридических средств их достижения, с учетом беспробельности связи материально-правовых и процессуальных норм, возможностей разностороннего ресурсного обеспечения и рядом иных факторов. Иное, как свидетельствует практика, приводит не только к противоречивости толкования отдельных положений и норм, в т. ч. правоприменителем, но и снижению императивности права в правосознании и культуре правоотношений субъектов права, снижению их ответственности за свои действия.

⁷ Грибанов В.П. Указ. раб. С. 107, 111.

⁸ Бабаков В.А. Гражданская процессуальная обязанность. Саратов, 2001. С. 4, 18 и др.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бабаков В.А. Гражданская процессуальная обязанность. Саратов, 2001. 116 с.
2. Вавилин Е. В. Принципы гражданского права. Механизм осуществления и защиты гражданских прав. Саратов, 2012. 364 с.
3. Гегель Г. Соч. в 14-ти т.т. Т. 3. М., 1956. 471 с.
4. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. М., Статут. 2000. 411 с.
5. Кархалев Д.Н. Содержание охранительного правоотношения в гражданском праве // Российский судья. 2008. № 8. С. 26-29.
6. Матузов Н.М. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. 510 с.
7. Микрюков А.В. О недопустимости злоупотребления гражданско-правовыми обязанностями // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 6. С. 101-103.

Бабаков Владимир Алексеевич

ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»

Кандидат юридических наук, доцент

Доцент кафедры гражданского и международного частного права

410028, г. Саратов, ул. Вольская, 16

Тел.: 8 (8452) 29-91-40

E-mail: vladbabakov@yandex.ru

V.A. BABAKOV

RELATIONSHIP, RULE OF LAW, SUBJECTIVE RIGHT AND RESPONSIBILITIES IN THE SYSTEM MECHANISM CIVIL-LAW PROTECTION OF THE STATE

When analyzing the logical structure of the rule of law, for example, characteristics of the mechanism of civil legal protection of the state, the possibility and feasibility of its consideration not only within the traditional (formal) interpretations, but also in the semantic logic, which allows to identify not previously addressed aspects of the relationship between a hypothesis and a disposition as structural elements of the rule of law.

Keywords: *relationship, rule of law, subjective rights, legal obligations, a mechanism of civil legal protection of the state.*

BIBLIOGRAPHY

1. Babakov V.A. Grazhdanskaja processual'naja objazannost'. Saratov, 2001. 116 s.
2. Vavilin E. V. Principy grazhdanskogo prava. Mehanizm osushhestvlenija i zashhity grazhdanskih prav. Saratov, 2012. 364 s.
3. Gege'l' G. Soch. v 14-ti t.t. T. 3. M., 1956. 471 s.
4. Gribanov V.P. Osushhestvlenie i zashhita grazhdanskih prav. M., Statut. 2000. 411 s.
5. Karhalev D.N. Soderzhanie ohranitel'nogo pravootnoshenija v grazhdanskom prave // Rossijskij sud'ja. 2008. № 8. S. 26-29.
6. Matuzov N.M. Aktual'nye problemy teorii prava. Saratov, 2003. 510 s.
7. Mikrjukov A.V. O nedopustimosti zloupotreblenija grazhdansko-pravovymi objazannostjami // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2013. № 6. S. 101-103.

Babakov Vladimir Alekseevich

Saratov state law Academy

Candidate of legal Sciences, associate Professor

Associate Professor of civil and international private law

410028, Saratov, Volskaya, 16

Tel.: 8 (8452) 29-91-40

E-mail: vladbabakov@yandex.ru

Е.В. БАТЕЕВА, А.Л. ПИТЕРСКАЯ, М.И. ЛАВИЦКАЯ

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА КАК ФАКТОРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕГО БЕЗОПАСНОСТИ

В данной статье проведено исследование влияния идеологической составляющей политической глобализации (доктрины правового государства) на обеспечение безопасности государства. Авторами статьи определен ряд глобализационных преобразований в политической сфере, а также проанализировано влияние концепции правового государства на функционирование государственных механизмов и структур.

Ключевые слова: идеология, политическая глобализация, глобализационные процессы, доктрина правового государства, концепция, принципы правового государства, принцип разделения властей, права и свободы личности, оборонная функция государства.

В настоящее время весьма актуален вопрос о глобализационных процессах, которые происходят не только в экономической сфере, но и на уровне политических сфер, структур и механизмов. В этой связи представляет интерес анализ в области взаимовлияния глобализационных политических процессов на функционирование государственных институтов, обеспечение их устойчивости в современных политических реалиях. Исследование же вопросов обеспечения безопасности самого государства, в рамках политической глобализационной ассоциации и координации, приобретает паритетное значение наравне с экономической составляющей.

Как отметил Н.И. Грачев, современная мировая цивилизация переживает универсальную системную трансформацию, которая в целом ряде своих жизненно важных проявлений демонстрирует черты новой эпохи. В основном эта трансформация связывается современными исследователями с процессами глобализации и попытками создания однополярного мира на основе экономического, финансового, военного и геополитического господства США, превратившихся в единственную сверхдержаву мира. По своей сути это взаимосвязанные процессы, оказывающие существенное влияние на развитие современной государственности¹.

Согласимся с автором в той части, что создание «однополярного мира» является собой становление новой эпохи, свидетельствующей о преобразовании жизненно важных основ мироустройства, их системной трансформации и адаптации к новым историческим реалиям.

В этой связи определим для себя несколько аспектов нашего исследования: Во-первых, конкретизируем ряд глобализационных преобразований в политической сфере; во-вторых, проанализируем идеологическую составляющую и ее влияние на функционирование государственных механизмов и структур.

Первый аспект, затрагивает, прежде всего, идеологическую составляющую. В этой связи, на поверку выходит вопрос распространения единой идеи, идеологии, концепции. И ей стала – доктрина правового государства и гражданского общества. Следующий глобализационный процесс связан с формированием новых политических институтов и выделением (обособлением) их из национальной политической системы отдельного государства. Отметим также формирование единых «надгосударственных» правовых догматов, правил и принципов, формирование единой банковской, финансовой систем и прочих тенденций в глобализационном пространстве.

Остановимся на анализе идеологической составляющей. Концепция правового государства – это одна из исторических форм интерпретации роли и места государства в мире и в обществе, его природы, ценностных и целевых ориентиров.

¹ Грачев Н.И. Политическая глобализация и государственный суверенитет // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2012. № 1. С. 20-26.

Доктрина правового государства имеет весьма сложный и многовариантный идейный и концептуальный состав, что зависит, в первую очередь, от правопонимания и понимания самого государства, и это порождает разнообразие в его трактовках². Собственно говоря, эта концепция – своеобразный синтез веками развивающихся параллельно и пересекающихся, сливающихся в одно целое идей о правовой основе деятельности государства.

Рассматривая концепцию правового государства, базирующуюся на естественных правах, невозможно обойти стороной тот факт, что ее представители в первую очередь акцентируют внимание на понятиях «права» или «свободы». При этом, обратим внимание на то, что требование рационального осмысления и рационального «оправдания» права как характерная черта либерального правосознания, безусловно, является объективной предпосылкой обоснования принципа индивидуализма, который противоречит построению любой формы человеческого общежития (в том числе, государства)³. В этой связи, очевидно, создание правового государства – это, прежде всего, формирование зрелой правовой культуры, правового и нравственного воспитания общества, основой которого должна быть традиция, веками формирующая это общество.

Рассуждая на эту тему, И. Кант подчеркивал, что государство (*civitas*) есть объединение множества людей, подчиненных правовым законам. Поскольку эти законы необходимы как априорные законы, т.е. как законы, сами собой вытекающие из понятий внешнего права вообще (а не как законы статутарные), форма государства есть форма государства вообще, т.е. государство в идее, такое, каким оно должно быть в соответствии с чистыми принципами права, причем идея эта служит путеводной нитью (*noema*) для любого действительного объединения в общность.

В каждом государстве существует три власти, т.е. всеобщим образом объединенная воля в трех лицах (*trias politica*): верховная власть (суверенитет) в лице законодателя, исполнительная власть в лице правителя (правлящего согласно закону) и судебная власть (присуждающая каждому свое согласно закону) в лице судьи (*potestas legislativa, rectoria et iudiciaria*), как бы три суждения в практическом силлогизме: большая посылка, содержащая в себе закон всеобщим образом объединенной воли; меньшая посылка, содержащая в себе веление поступать согласно закону, т.е. принцип подведения под эту волю, и вывод, содержащий в себе судебное решение (приговор) относительно того, в данном случае соответствует праву⁴.

Таким образом, в качестве базового признака правового государства можно выделить принцип разделения властей. Однако его воплощение в жизнь вызывает сомнение. Буквальный смысл данной концепции в делении власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. При этом данные ветви власти взаимодействуют между собой, опираясь на принцип сдержек и противовесов, с одной стороны, и принцип взаимодействия, с другой. Однако практика применения данного принципа в различных странах показала, что в государстве происходит деление не власти как таковой, а функций государственного аппарата. Таким образом, современное понимание концепции разделения властей заключается в том, что делится не сама власть, которая по природе едина и неделима, а разделяются функции власти в соответствующих сферах⁵.

Еще одним краеугольным признаком правового государства является обеспечение прав и свобод человека и гражданина. При этом для обеспечения прав личности в государстве должна существовать идеальная форма правления, которая обеспечивает верховенство права, закона, Конституции и народное представительство во власти⁶.

² Лавицкая М.И. Правовое государство и абсолютная справедливость // Научные труды Российской академии юридических наук. Выпуск 13. Т. 1. М.: Юрист, 2013. С. 222-227.

³ Батеева Е.В., Питерская А.Л. Проблемы теоретического обоснования доктрины правового государства // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10. № 6. С. 175-184.

⁴ Кант И. Основы метафизики нравственности. М.: Изд-во «Мысль», 1999.

⁵ Гессен В.М. Теория правового государства // Политический строй современных государств. Т. 1. СПб., 1909.

⁶ Лавицкая М.И. Правовое государство и абсолютная справедливость // Научные труды Российской академии юридических наук. Выпуск 13. Т. 1. М.: Юрист, 2013. С. 222-227.

Для сторонников либеральных взглядов единственно приемлемой формой правления в правовом (конституционном) государстве может быть парламентская республика, как крайний случай – конституционная монархия⁷. Любопытно, что среди стран современного мира, претендующих на демократию и законность, существуют совершенно иные модификации форм правления. К примеру, США является дуалистической (президентской) республикой, где президент не несет практически никакой ответственности перед представительным органом США – Конгрессом. Исключением может быть предусмотренная законом процедура импичмента президенту за тяжкие преступления, но реально отрешить от должности главу государства практически невозможно, по крайней мере, дважды такие попытки заканчивались ничем. В данном случае такая форма правления приближается, по сути, к дуалистической монархии, но формально США не перестают называть правовым, демократическим государством⁸.

В этой связи, утопичность самой идеи создания правового государства очевидна. Представлять ее в качестве основополагающей доктрины, претендующей на основной идеологический лейтмотив в глобализационном пространстве мироустройства, на наш взгляд, выглядит нелепо.

Выделим еще один аспект нашего исследования – влияние идеологической составляющей (доктрины правового государства) на обеспечение безопасности государства.

Конституционное закрепление принципов демократизма потребовало от государства особой защиты своих интересов как на международной арене, так и внутри страны, что связано, прежде всего, с попытками создания структуры международных отношений, основанных на доминировании развитых западных стран при лидерстве Великобритании и США и рассчитанных на односторонние, прежде всего, военно-силовые решения ключевых проблем мировой политики в обход общепризнанных норм международного права.

В этой связи, на первый план выходит оборонная функция государства, а также способность государства локализовать возникающие конфликтные (террористические и пр.) ситуации. Функция обороны призвана обеспечить стабильность реализации конституционных положений и принципов. Именно осуществление этой функции обеспечивает суверенитет, самостоятельность государства в международной сфере, защиту его населения и территории. Кроме того, оборонная функция государства позволяет ему осуществлять независимую, внешнюю политику, направленную на обеспечение мира, а также обеспечивает возможность проведения взаимовыгодного сотрудничества во всех сферах деятельности с другими государствами.

Значимость данной функции повышается тем, что в настоящее время сохраняются, а на отдельных направлениях усиливаются потенциальные внешние угрозы военной безопасности Российской Федерации. Среди них: наличие территориальных претензий к Российской Федерации (например, со стороны Японии), вмешательство в ее внутренние дела (со стороны отдельных стран запада, в частности США), создание (наращивание) группировок войск вблизи ее государственной границы, расширение военных блоков (страны НАТО), ведущее к нарушению сложившегося баланса сил в мире.

Осуществление государством оборонной деятельности, создает надежные гарантии для реализации всех остальных внутренних и внешних функций. Только с мнением авторитетного, независимого государства, обладающего крепкой обороной, будут считаться другие страны, особенно те из них, которые могут быть потенциальными агрессорами. Иными словами, функция обороны необходима и ценна настолько, насколько она обеспечивает «продвижение» национально-государственных интересов.

В этой связи, очевидно, что навязанная извне идеология, продвигающая чуждые нашему менталитету взгляды и идеи, влечет ослабление национальных позиций государства, его обороноспособности и безопасности.

⁷ Котляревский С.А. Власть и право. Проблемы правового государства. М., 1915.

⁸ Батева Е.В., Питерская А.Л. Проблемы теоретического обоснования доктрины правового государства // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Том 10. № 6. С. 175-184.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Батеева Е.В., Питерская А.Л. Проблемы теоретического обоснования доктрины правового государства // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10. № 6. С. 175-184.
2. Гессен В.М. Теория правового государства // Политический строй современных государств. Т. 1. СПб., 1909.
3. Грачев Н.И. Политическая глобализация и государственный суверенитет // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2012. № 1. С. 20-26.
4. Кант И. Основы метафизики нравственности. М.: Изд-во «Мысль», 1999.
5. Котляревский С.А. Власть и право. Проблемы правового государства. М., 1915.
6. Лавицкая М.И. Правовое государство и абсолютная справедливость // Научные труды Российской академии юридических наук. Выпуск 13. Т. 1. М.: Юрист, 2013. С. 222-227.

Батеева Елена Владиславовна

Университет машиностроения (МАМИ)
Кандидат юридических наук, доцент
Заведующий кафедрой теории государства и права
129626, г. Москва, ул. Павла Корчагина, 22
Тел.: 8 (495)683-99-20
E-mail: bateeva.l@yandex.ru

Питерская Александра Леонидовна

Университет машиностроения (МАМИ)
Кандидат юридических наук, доцент
Кафедры теории государства и права
129626, г. Москва, ул. Павла Корчагина, 22
Тел.: 8 (495)683-99-20
E-mail: ayks8@mail.ru

Лавицкая Марина Ивановна

Университет машиностроения (МАМИ)
Доктор исторических наук, профессор кафедры
Теории государства и права
129626, г. Москва, ул. Павла Корчагина, 22
Тел.: 8 (495)683-99-20
E-mail: marinalv2010@yandex.ru

E.V. BATEEVA, A.L. PITERSKAYA, M.I. LAVITSKAYA

THE THEORETICAL AND LEGAL BASES OF THE LEGAL STATE AS FACTORS OF SECURITY

In the article the influence of the ideological component of political globalization (the doctrine of a legal state) to ensure the security of the state. The authors identified a number of globalization changes in the political sphere, and also analyzed the influence of the concept of rule of law in the functioning of state mechanisms and structures.

Keywords: *ideology, political globalization, globalization processes, the doctrine of a legal state, the rule of law, separation of powers, the rights and freedoms of the individual, the defense function of the state.*

BIBLIOGRAPHY

1. Bateeva E.V., Piteruskaja A.L. Problemy teoreticheskogo obosnovanija doktriny pravovogo gosudarst-va // Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk. 2015. T. 10. № 6. S. 175-184.
2. Gessen V.M. Teorija pravovogo gosudarstva // Politicheskij stroj sovremennyh gosudarstv. T. 1. SPb., 1909.
3. Grachev N.I. Politicheskaja globalizacija i gosudarstvennyj suverenitet // Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija 5: Jurisprudencija. 2012. № 1. S. 20-26.
4. Kant I. Osnovy metafiziki npravstvennosti. M.: Izd-vo «Mysl'», 1999.
5. Kotljarevskij S.A. Vlast' i pravo. Problemy pravovogo gosudarstva. M., 1915.
6. Lavickaja M.I. Pravovoe gosudarstvo i absoljutnaja spravedlivosť // Nauchnye trudy Rossijskoj akademii juridicheskikh nauk. Vypusk 13. T. 1. M.: Jurist, 2013. S. 222-227.

Bateeva Elena Vladislavovna

University of mechanical engineering (MAMI)
Candidate of legal Sciences, associate Professor
Head of Department of theory of state and law
129626, Moscow, Pavel Korchagin str., 22
Tel.: 8 (495)683-99-20
E-mail: bateeva.l@yandex.ru

Piterskaya Aleksandra Leonidovna

University of mechanical engineering (MAMI)
Candidate of legal Sciences, associate Professor
Of the Department of theory of state and law
129626, Moscow, Pavel Korchagin str., 22
Tel.: 8 (495)683-99-20
E-mail: ayks8@mail.ru

Lavicka Marina Ivanovna

University of mechanical engineering (MAMI)
Doctor of historical Sciences, Professor of the Department
Theory of state and law
129626, Moscow, Pavel Korchagin str., 22
Tel.: 8 (495)683-99-20
E-mail: marinalv2010@yandex.ru

В.Е. СИЗОВ, И.Ю. СИЗОВА

ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА В УПРАВЛЕНИИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Рассмотрены место государства в системе природопользования. Выделены и охарактеризованы предпосылки экологической функции, пути ее формирования. Охарактеризованы методы управления природопользованием. Особое внимание уделено правовому обеспечению функции. Обсужден переход к экономико-правовой модели организации. Проанализированы другие направления воздействия государства на природопользование.

Ключевые слова: функции государства, экологическая функция, методы управления, экономико-правовой механизм.

Сложность и многогранность природопользования, многообразие возникающих в ходе этого процесса экономических и социальных связей естественно выдвигают на роль организатора этого процесса государство. Только оно способно институционазировать подобный процесс, организовать его с учетом общественных интересов, потребностей и возможностей, внося в его ход сознательные и волевые моменты. Поэтому центральное место государства в организации и реализации природопользования, объясняющееся его особым положением и функциями в обществе, определяется уже на достаточно ранних этапах общественного развития, проявляясь в первую очередь в попытках регулирования этой сферы жизнедеятельности правовыми методами.

Нужно заметить, что интерес самого государства к этой сфере жизни общества и складывающихся в ней общественным отношениям был обусловлен рядом обстоятельств: давлением отдельных классов и социальных групп, стремящихся с помощью государства решать собственные, в первую очередь, хозяйственные проблемы, выполнением государством функций общественного управления и регулирования, стремлением самого государства к усилению и расширению сферы своего контроля в обществе.

Немаловажным является и тот факт, что государство само является крупнейшим субъектом природопользования и собственником природных ресурсов. С другой стороны, общественная важность природопользования, взаимозависимость субъектов природопользования друг от друга, отчетливо проявляющаяся в ограничении возможностей и условий функционирования одного производства другим, в сочетании с необходимостью регулирования вопросов права собственности на природные ресурсы в свою очередь настоятельно требовали общественного, в первую очередь государственного регулирования.

Таким образом, возникнув и развиваясь на ранних этапах существования человечества, как самоорганизующаяся система, природопользование с момента возникновения государства попадает в сферу государственного регулирования. Не случайно институт права природопользования, целью которого является юридическая регламентация процесса природопользования, и представляющий собой сочетание юридических норм, которые регулируют при использовании обществом и отдельными людьми природного комплекса начинает зарождаться уже на ранних этапах существования государства. Необходимо отметить, что и сегодня данный институт является одним из основных институтов в системе современного экологического права и объединяет всю совокупность правовых норм, регулирующих совокупность общественно-экологических отношений.

Не останавливаясь на истории формирования и развития экологической функции государства, составляющей, на наш взгляд, предмет самостоятельного и ценного в научном и практическом отношении исследования, отметим, что первоначально государство активизируется в решении проблем природопользования во внутренней сфере, стремясь разрешить свойственные взаимодействию природы и общества противоречия в хозяйственной жизни. Одновременно государство само выступало как крупный субъект природопользования, и

собственник природных ресурсов, что, безусловно, сказывалось на определении принципов и целей природопользования, экологической политике в целом, обязательности исполнения принятых норм и требований.

Внешняя же сфера природопользования на уровне межгосударственных отношений, за исключением борьбы, нередко вооруженной, за источники и рынки сырья и территории, долгое время, оставаясь практически не подверженной государственному воздействию. В целом экологическая функция государства и его место в механизме природопользования в их современном виде определяется только в 70-е – 80-е годы XX века.

Своё концентрированное выражение экологическая функция государства находит в возникновении экологического права, закрепляющего и реализующего в нормативно-правовой форме основные пояснения политики государства в сфере природопользования и его деятельности, направленной на обеспечение рационального использования природных ресурсов, охрану экологических прав граждан и юридических лиц. При этом сфера применения экологических законов постоянно увеличивается пропорционально возрастанию числа негативных факторов и расширения разнообразия видов общественно-экологических отношений.

Возникая в связи с необходимостью юридической регламентацией процесса природопользования, экологическое право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих всю сумму общественно-экологических отношений. Соответственно его предметом являются все виды и формы взаимодействия с природой, связанные не только с использованием природных ресурсов, но и с обеспечением благоприятных для существования человека и природных экосистем условий.

В субъективном смысле экологическое право может быть определено как совокупность правомочий субъектов права в сфере природопользования. В зависимости от характера и особенностей, объёма реализации юридических прав субъектами эта правовая сфера подразделяется на два вида: право общего природопользования и право специального природопользования.

Право общего природопользования относится к числу наиболее важных естественных прав и является неотъемлемой составной частью всего комплекса прав и свобод человека и гражданина, закреплённого Конституцией Российской Федерации. Положения Конституции провозглашают право каждого на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о её состоянии, на возмещение ущерба, причинённого его здоровью или имуществу экологическим нарушением (ст. 21). Как и другие конституционные права и свободы, экологические права являются непосредственно действующими и относятся к числу норм, определяющих смысл, содержание и применение законов, деятельности законодательной и исполнительной властей, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст.12).

Определяя эколого-правовой статус человека, наряду с правами, Конституция устанавливает и его обязанности - охранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Если право общего природопользования осуществляется свободно и самостоятельно, а степень его реализации зависит от правомерности способов пользования, потребностей и интересов и т.д. (добавим к этому наличие и состояния природных ресурсов, их количества, технических, финансовых и др. возможностей), то право специального природопользования предусматривает для своей реализации выполнение определённого, установленного законодательством порядка, предоставления и эксплуатации природных ресурсов и может осуществляться только по разрешению государственных органов. Такой порядок реализации данного права логично вытекает из ст. 9 Конституции Российской Федерации, определяющей природу и природные ресурсы как основу жизни и деятельности народов страны. При этом российское законодательство предусматривает предоставление более благоприятных условий деятельности субъекту природопользования, принимающему меры по охране окружающей среды и наоборот возможность ограничения права природопользования тех природопользователей, деятельность которых наносит ущерб природе.

Положение Конституции конкретизируется в законах и других нормативных и правовых актах, которые и составляют совокупность эколого-правовых норм, в целом вполне согласующихся с общепризнанными нормами международного права.

Мощный стимул к своему дальнейшему развитию государственная деятельность в сфере природопользования получила во II половине XX века в результате нарастания глобального экологического кризиса, когда не только специалисты в области экологической, но и политические деятели в мире пришли к мысли, что действующие экономические стратегии ведут в тупик.

Именно тогда новый характер производительных сил и уровень развития производства, рост негативных последствий хозяйственной деятельности, во-первых, обусловили необходимость совершенствования регулирования природопользованием, распространения его не только на макро, но и на микроуровень природопользования; во-вторых, потребовали активизации деятельности государства по разработке и осуществлению экологической политики на международном уровне. Закономерными шагами по пути совершенствования деятельности государства стали поиск новых форм и методов управления взаимодействием общества и природы, перенос центра тяжести с интересов хозяйственных на интересы социальные. Причём именно социальные потребности и интересы становятся главными. виновниками. Как отмечает по этому поводу М. Фёдоров, «Оптимальный вариант решения любой народно-хозяйственной задачи – есть последовательный результат улучшения экономического состояния в условиях соблюдения её экологической рентабельности»¹.

В результате государственное присутствие в природопользовании проявляется в следующих основных формах:

- 1) законодательство, нормативная база, т.е. имманентное существование;
- 2) присутствие в виде налогообложения, государственного финансирования экологических программ и мероприятий и т.д., другими словами органическое существование;
- 3) существование аддитивное, т.е. прямое вмешательство в механизм реализации и организации природопользования, проявляющееся в создании организационных и управленческих структур, контроле и т.д.;
- 4) субъектное существование, т.е. присутствие в качестве непосредственного субъекта природопользования

Взаимодополняя друг друга, эти формы создают структуру способную полностью охватить всю систему природопользования, включая соответствующие ему экономические и социальные связи. Причем государственная организация природопользования, с одной стороны представляет собой мощный внешний фактор воздействия на процесс взаимодействия общества и природы, а с другой – является его важнейшим и неотъемлемым внутренним моментом. Именно его деятельность и позволяет характеризовать механизм природопользования в целом, не смотря на отдельные тенденции к самоорганизации и саморазвитию, как механизм сознательной целенаправленной организации взаимодействия общества и природы.

С учетом высказанного, логично, предположить, что организационная деятельность государства в природопользовании может протекать в двух видах, - во-первых, в виде непосредственного государственного регулирования через систему соответствующих образований, прямого вмешательства в процессы, и, во-вторых, в виде самого своего наличия в лице соответствующих законов, нормативов, т.е. условия организации.

Соответственно возникает механизм управления и организации, состоящий из различного рода правовых и административных институтов - от отдельных законодательных актов и их взаимосвязанных совокупностей до целых учрежденческих систем, предназначенный обустроить природопользование, внести в него необходимый сознательный порядок. При этом в сферу деятельности этого механизма попадают не только природные объекты, субъекты природопользования и процессы природопользования в хозяйственной и социальной сферах, а также возникающие в этой связи отношения, но и вся совокупность прочих общественных отношений, связанных с природопользованием не только напрямую, но и

¹ Фёдоров М.М. Экологическое управление природно-антропогенными системами: формирование принципов и механизмов // Региональная экология. 1996. № 1-2. С. 8-15.

опосредованно. Включение их в сферу природопользования обусловлено значимостью социальных отношений в деле взаимодействия с природой, зависимостью от их характера технологической, социальной и экологической эффективности и направленности производственных и иных процессов.

Соответственно и государство проводит свою организационную деятельность исходя из сложившихся в обществе технических, производственных и социальных реалий, руководствуясь ими в определении целей, приоритетов, содержания и методов своей политики, конкретных подходах и проблемах.

То же самое можно сказать и о регулирующей природопользование области права, которая возникает из жизненной необходимости организации общественного природопользования, и связанных с ним отношений. Логично поэтому, что в сферу деятельности правовой системы, а также правовых норм попадают широкий круг процессов и отношений - технических, технологических, производственных и социальных, что с неизбежностью порождает тесную взаимосвязь с другими отраслями права.

Таким образом, в рамках современного механизма природопользования выделяется обширная и сложная сфера государственной организации, со своими специфическими предназначениями, функциями и упорядоченностью определяющая и упорядочивающая природопользование институционально.

Однако роль государства в природопользовании заключается не только в привнесении сознательной организационной упорядоченности. Являясь крупнейшим собственником природных ресурсов, активно участвуя в лице своих предприятий, а частично и учреждений субъектов в процессах природопользования государство само выступает непосредственным субъектом отношений природопользования, попадая при этом в сферу действия экологического регулирования уже в другом качестве. В результате государство оказывается ответственным не только за институирование природопользования, его законодательное и нормативное оформление, но и за реальное осуществление этих процессов рядом субъектов. Причем, как правило, непосредственное участие государства в природопользовании сосредотачивается в сферах, имеющих особое значение для общества в целом, определяющих его жизнедеятельность и жизнеспособность.

Как активный участник хозяйственной жизни, определяющий многие параметры, крупнейший собственник природных ресурсов государство получает дополнительную возможность воздействия на процессы природопользования, навязывая производителям дополнительные экологические условия функционирования в различных видах и формах.

Сформулированные выше положения позволяют по-новому взглянуть на роль и возможности государства в механизме природопользования. Представляя собой сознательное организующее начало этого механизма, государство ограничивает процессы природопользования, регламентирует их, используя силу административной власти. Тем самым создаются условия для ограничения хозяйственной стихии и частичного преодоления анархии. Однако такое ограничение не может быть полным и значительным. Администрировать в рамках механизма природопользования можно до определенных пределов, и эти пределы устанавливаются объективными экономическими закономерностями, а также факторами политического характера.

Дополнение административного управления экономическим воздействием, в первую очередь за счет возможностей государственного природопользования, позволяет, не изменяя существа хозяйствования, во-первых, органично включить в него нетоварные отношения, а во-вторых, - повысить действенность управления, подкрепив его экономически. В результате создается и приводится в действие особый экономико-правовой механизм регулирования природопользования, действующий из центра, модифицируется способ хозяйствования, получающий новые черты, а соответственно меняется и основанное на этом способе природопользование.

Необходимо отметить, что, трансформируя хозяйственную организацию природопользования, экологизируя существующие в этой сфере отношения, государство должно исходить из взаимосвязи различных сторон жизнедеятельности общества, исходить из взаимо-

связи различных сторон жизни общества, подкрепляя свою деятельность не только административно-правовыми, но и экономическими мерами. В противном случае говорить об эффективном управлении в такой сложной и многогранной сфере, какой является природопользование, будет невозможно. Поэтому регулирование экономических составляющих природопользования должно сопровождаться соответствующим регулированием природопользования в целом, включая его социальные, политические, международные и иные аспекты.

Уже этот очевидный факт и связанная с ним необходимость определения и корректировки многочисленных и разноплановых целей, мер, пропорций и т.д., позволяет охарактеризовать государственное регулирование природопользования как задачу исключительной сложности и объемности.

Нельзя забывать и о том, что, будучи проявлением и результатом целенаправленной сознательной деятельности государства по организации общественного природопользования, эти организующие действия на практике сталкиваются с реально функционирующей системой, основанной на конкретном уровне производства, соответствующих ему отношениях и обладающей собственным механизмом, обеспечивающим поддержание внутреннего равновесия и самосохранения. Поэтому возможная реакция регулируемой системы на внешнее воздействие может быть неоднозначной, проявляясь как в полном восприятии навязываемых извне принципов и норм, так и в их полном отторжении или преломлении, искажении.

Неопределенность поведения регулируемой системы, т.е. природопользования, непредсказуемости ее возможных реакций на организующее воздействие государства позволяет говорить о неопределенности самого процесса государственного регулирования. Оно может помогать функционированию управляемой системы, может этой работе и мешать, порождая непредвиденные, порой отрицательные последствия. Причем результат действий обнаруживается в ходе управления, в самом процессе взаимодействия государства и механизма природопользования, посредством проб и ошибок, в значительной степени случайно. В немалой степени это связано с тем, что эффективность регулирования зависит не только от восприимчивости регулируемой системы к внешнему организующему влиянию, но и от того, насколько регулирующее воздействие соответствует ее объективным интересам и протекающим в ней процессам. Применительно к природопользованию в идеале это означает определение системы приоритетов, нормативов, целей и т.д., равно соответствующих интересам производства, общества в целом и природы, учитывающих интересы ныне живущих людей и будущих поколений, обеспечивающих им возможности полноценного существования. Однако выдвигание и осуществление таких противоречивых целей предполагает введение соответствующих ограничений, в первую очередь затрагивающих интересы производства, основной, базисной структуры природопользования, регламентированной в своих действиях не только общественными интересами и потребностями, но и собственными техническими, финансовыми, технологическими и иными возможностями, связями и т.п. Причем многообразие и неопределенность отмеченных факторов делают их в принципе неподдающимися централизованному учету и планированию, что предполагает неполное и неточное соответствие запланированного и реального результатов.

Уже этот факт позволяет говорить о необходимости определенной свободы действия, позволяющей субъектам производства и управления приспособляться к требованиям государства с учетом своих возможностей, находить приемлемые для них варианты решений и путей их реализации.

Учитывая сказанное, государственное регулирование природопользованием можно определить как сознательную целенаправленную ориентацию государством производственных, социальных и иных процессов взаимодействия с природой в направлении предусмотренного варианта развития. Логично предположить, что в таком случае особенностями государственного регулирования можно считать, во-первых, ориентирующую направленность выдвигаемых задач, целей, во-вторых, необходимость наличия комплекса разнообразных мер и средств, позволяющих корректировать движение в направлении к намеченным целям; в-третьих - достаточные для организующего воздействия масштабность, мощность и реалистичность.

Однако определение государственного регулирования природопользования как ориентации общественного производства и иных составляющих процесса в направлении предусмотренного варианта не раскрывает самого содержания регулирования и не позволяет рассматривать его как реально функционирующий процесс. Решение этой проблемы требует более конкретной характеристики целей и задач, возникающих перед государством, поскольку именно от содержания задач зависит содержание регулирования и его системное выражение, т.е. реализация в виде соответствующих институтов, мероприятий, методов и т.д.

Задачи государственного регулирования природопользованием диктуются самим объектом регулирования - взаимодействием общества и природы, осуществляющимся в производственной и социальной сферах, а также возникающими в этой связи производственными и иными общественными отношениями. Поэтому понять и выделить конкретные задачи регулирования можно исходя из ситуаций и проблем, возникающих в природопользовании и оцениваемых обществом и государством как негативные. В первую очередь к таковым можно отнести угнетенное состояние окружающей среды, сокращение природных ресурсов - сырья и энергии, а для России еще и сырьевая ориентированность экспорта, значительная ресурсо- и энергоемкости производства, накопление промышленных и бытовых отходов, загрязнение жизненно важных компонентов окружающей природной среды и т.д.

Столь же очевидны и основные функции, которые призван осуществить механизм регулирования, причем все они так или иначе связаны с производством как основной, базисной формой взаимодействия общества и природы. В качестве фундаментальных из них можно по-видимому выделить изменение существующей и формирование новой экологизированной структуры производства, обеспечение сбалансированности общественного природопользования, сохранение и улучшение качества окружающей природной среды и ряд других.

Естественно, что осуществление выделенных целей предполагает наличие соответствующих средств и методов, которые могут быть использованы в ходе регулирования, а также системы конкретных субъектов, собственно и выполняющих регулирование, т.е. соответствующего специального законодательства и норм, аппарата, институтов. Наряду с перечисленным еще одним важнейшим элементом любой регулирующей системы можно считать форму регулирования или способ, и порядок применения регулирующих методов, а также способы их реализации.

Таким образом, механизм государственного регулирования природопользованием по сути представляет собой совокупность множества механизмов действующих (взаимодействующих друг с другом) как в вертикальном (межуровневом), так и в горизонтальном (собственном) направлениях). При этом каждой цели регулирования фактически соответствует свой собственный механизм реализации, распадающийся на несколько подмеханизмов. С другой стороны, одна цель может достигаться согласованным действием ряда механизмов, а, соответственно, один механизм - обеспечивать реализацию нескольких целей.

В качестве другого вывода можно отметить, что механизм государственного регулирования логически достраивает систему саморегулирования либо помогая ее функционированию, либо решая за нее присущие ей задачи. При этом, действуя осознанно и целенаправленно, государственное влияние осуществляется не столько на всю систему природопользования, что, по-видимому, и невозможно в силу ее исключительной масштабности и сложности, сколько на отдельные ее элементы и звенья, которые и являются конкретными субъектами воздействия. В результате первоначальной целью может являться изменение функционирования части субъектов природопользования, а изменение системы в целом может быть достигнуто при достаточно длительном, сильном и эффективном воздействии.

Многообразие горизонтальных и вертикальных противоречий, присущих государственному регулированию природопользования, их многочисленность позволяют охарактеризовать всю данную систему как чрезвычайно противоречивую. С одной стороны, между всеми ее компонентами имеется определенное единство, взаимосоответствие, а с другой - отдельные элементы и блоки противоречат друг другу, что в процессе регулирования искажает, а нередко и полностью погашает позитивные моменты своего воздействия на производственные и социальные процессы. Внося рациональный момент в организацию природополь-

зования, государственное регулирование вначале дополняет исторически формирующийся механизм, основанный на саморегулировании процессов, а позднее практически полностью берет на себя управленческие функции. Возникающая в результате система институтов, законодательных и административных актов и норм опирается на социальную функцию государства и его положение в экономической структуре общества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Фёдоров М.М. Экологическое управление природно-антропогенными системами: формирование принципов и механизмов // Региональная экология. 1996. №1-2. С. 8-15.

Сизов Виталий Евгеньевич

Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева
Доктор юридических наук, профессор
Кафедры «Теория и история государства и права»
302020, Орел, Наугорское ш., 40
Тел.: (4862) 42-11-07
E-mail: t-igip@list.ru

Сизова Ирина Юрьевна

Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева
Доктор экономических наук, профессор
Заведующий кафедрой «Мировая экономика и статистика»
302020, Орел, Наугорское ш., 40
Тел.: (4862) 41-98-74
E-mail: t-igip@list.ru

V.E. SIZOV, I.YU. SIZOVA

THE FUNCTIONS OF THE STATE IN NATURAL RESOURCE MANAGEMENT. THEORETICAL-LEGAL AND ECONOMIC ASPECTS

Considered the place of government in the system of environmental management. Isolated and characterized-ended background ecological functions, ways of its formation. Described methods of environmental management. Special attention is given to legal support functions. Justified the transition to economic and legal models of the organization. Other analysed spheres of the influence of the state on environmental management.

Keywords: state functions, ecological function, management techniques, eco-nomico legal framework.
ndex.ru.

BIBLIOGRAPHY

1. Fjodorov M.M. Jekologicheskoe upravlenie prirodno-antropogennymi sistemami: formirovanie principov i mehanizmov // Regional'naja jekologija. 1996. №1-2. S. 8-15.

Sizov Vitaliy Evgen'yevich

Orel State University named Turgenev
Doctor of legal Sciences, Professor
The Department «Theory and history of state and law»
302020, Orel, Naugorskoe sh., 40
Tel: (4862) 42-11-07
E-mail: t-igip@list.ru

Sizova Irina Yur'evna

Orel state University named Turgenev
Doctor of economic Sciences, Professor
Head of the Department «World economy and statistics»
302020, Orel, Naugorskoe sh., 40
Tel: (4862) 41-98-74
E-mail: t-igip@list.ru

С.В. ТЫЧИНИН, А.А. ШАХБАНОВ

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В АСПЕКТЕ ПРЕДМЕТА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В статье представлена авторская позиция о месте социально-экономических отношений в юридической науке. Обращено внимание на сопряженные явления – социально-экономические права и свободы личности. Как резюме дано авторское определение субъективных социально-экономических прав.

Ключевые слова: субъективные права, социально-экономические права, социально-экономические отношения, гарантии.

Степень участия государства в регулировании социально-экономических отношений полностью зависит от уровня развития экономических и социальных отношений в обществе, усиления (ослабления) механизма защиты прав и свобод, социальных гарантий граждан, финансовой стабилизации экономики – развития финансового рынка и рынка занятости, сокращения (увеличения) темпов инфляции и т.п. В условиях экономического кризиса роль государственного регулирования существенно возрастает. В странах с рыночной экономикой доля и объем вмешательства государства в регулирование социально-экономических отношений преимущественно имеет косвенный характер. Тем не менее, необходимо подчеркнуть, что в большинстве случаев применение административных методов объективно необходимо и связано с осуществлением экономических методов, многие из которых содержат элемент государственного администрирования, равно как и административные методы несут в себе экономический элемент. Осуществляя те или иные функции, государство лишь применяет разнообразные методы воздействия на социально-экономические отношения¹.

Уточним, что понятие «социально-экономические отношения» более типично для гуманитарных наук и экономики. В отличие от юриспруденции, эти науки обращаются к всестороннему раскрытию понятия социально-экономических отношений.

Все сферы жизни общества взаимосвязаны между собой, однако, наиболее тесно взаимосвязанными из них оказываются социальная и экономическая сферы.

Социальная сфера означает такие «структурные образования в их функционировании... как семья и связанные с ней сферы быта, воспитания, медицинское обслуживание, досуг и т.д.»². Следует иметь в виду, что в данном случае подразумевается социальная сфера в узком смысле, поскольку социальная сфера в широком смысле – это сфера всей общественной жизни, включая экономическую, политическую, духовно-культурную сферы и социальную сферу в узком смысле³.

В этой связи выделяются также социальные отношения. М.Н. Перфильев и Л.В. Орлова пишут, что в подсистему социальных отношений включаются, по меньшей мере, следующие группы отношений: а) по воспроизводству природных данных человека (семейные, по поводу личного потребления, жилищных и бытовых условий, охраны здоровья трудящихся, их социального обеспечения); б) по приобщению к производству (профессиональная подготовка всесторонне развитых участников социалистического производства); в) по приобщению индивида к жизни в исторически обусловленной системе общественных отношений, то есть к жизни в обществе – отношения в сфере досуга, связанные с общей (непрофессиональной) этической, политической, правовой, эстетической подготовке индивидов

¹ Спектор Е.И. Государственное регулирование и саморегулирование в экономико-социальной сфере // Журнал российского права. 2011. № 12. С. 64-70.

² Спиркин А.Г. Основы философии. М., 1988. С. 371.

³ Григонис Э.П. Теория государства и права. СПб, 2002. С. 83.

к общественной деятельности, обеспечение умственного и физического их развития, приобретение к научно-техническому и культурному творчеству⁴.

Существование и развитие социальной сферы и социальных отношений всегда напрямую зависит от уровня развития экономики и экономических отношений. Права человека, складывающиеся в социальной сфере, практически всегда имеют не только чисто социальный, но и экономический аспект.

Так, например, экономический аспект конституционного права на образование заключается в том, что его реализация является важнейшим фактором научно-технического и экономического роста государства, который может быть обеспечен только высокообразованными гражданами. Отнесение конституционного права на образование к группе социально-экономических прав и свобод обосновывается еще и тем обстоятельством, что получение соответствующего образования, как правило, предшествует реализации другого важного социально-экономического права – права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и занятий⁵.

На стыке социальной и экономической сфер находится сфера труда. В Трудовом кодексе Российской Федерации (далее – Трудовой кодекс РФ) в этой связи употребляется понятие социально-трудовых отношений (ст. 40 «Коллективный договор», ст. 45 «Соглашение. Виды соглашений»)⁶.

Содержание социально-трудовых отношений раскрывается в ст. 41 Трудового кодекса РФ, в которой дается примерный перечень вопросов, которые могут регулироваться коллективным договором между работниками в работодателем в лице их представителей. Социальный аспект при этом имеют такие вопросы, которые могут быть включены в коллективный договор (занятость и переобучение работников, гарантии и льготы работникам, совмещающим работу с обучением, оздоровление и отдых работников и членов их семей).

На практике в качестве предмета правового регулирования соглашениями указаны не только социально-трудовые, но и связанные с ними экономические отношения. В связи с изложенным в содержании соглашений могут появляться не только условия, которые связаны непосредственно с социально-трудовыми отношениями, но и положения с экономическими показателями, призванные обеспечивать социально-трудовые льготы⁷.

Как представляется, понятие «социально-экономические отношения», используемое в юриспруденции требует научного определения. Одноименное понятие, используемое в философии и экономике, как правило, не включает в себя многие отношения, складывающиеся в социальной сфере в узком смысле – в области образования, здравоохранения, труда, жилищной политики и т.п. В юриспруденции же больше внимания обращается на социальные и экономические (социально-экономические) права человека, чем на социально-экономические отношения.

Предметом правового регулирования являются, как известно, общественные отношения. Общественные отношения достаточно разнообразны и отдельные их виды составляют предмет регулирования самостоятельных отраслей права: конституционно-правовые, административно-правовые, гражданско-правовые и т.д. Нет никаких препятствий для выделения и иных видов общественных отношений, складывающихся в крупных сферах общественной жизни. Такими общественными отношениями – предметом правового регулирования нескольких отраслей права являются социально-экономические общественные отношения. В то же время социально-экономические отношения можно рассматривать как совокупность ряда общественных отношений, служащих предметом регулирования отдельных отраслей права.

⁴ Перфильев М.Н., Л.В. Орлова Л.В. Социальные отношения. Методологические проблемы исследования. Л., 1973, С. 133.

⁵ Григонис В.П. Конституционное право на образование и его реализация в образовательных учреждениях МВД России: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2005. С. 7.

⁶ СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 3; 2016. № 1 (часть I). Ст. 54.

⁷ Миронов В.И. Трудовое право России. М., 2004.

Социально-экономические отношения, прежде всего, являются предметом правового регулирования в отраслях частного права – гражданском, трудовом, семейном праве. При этом сочетание социальной и экономической составляющих данных общественных отношений в указанных отраслях права является различным.

Так, гражданское законодательство, в соответствии с абз. 1 п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс РФ)⁸ определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальных прав), регулирует отношения, связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими (корпоративные отношения), договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников.

Экономическая составляющая социально-экономических отношений в гражданском праве является явно преобладающей. Основной массив отношений, регулируемых гражданским правом, составляют имущественные отношения, то есть такие, которые могут иметь денежную оценку. Это, прежде всего, рыночные отношения, связанные с возмездным обменом товаров и различного рода услуг, созданием и использованием интеллектуальной собственности⁹. Недаром Гражданский кодекс иногда называют «экономической конституцией», хотя имеются и иные взгляды на понятие «экономической конституции»¹⁰, о которых речь пойдет ниже.

Другие отношения, регулируемые гражданским правом, а именно связанные с имущественными личными неимущественными отношениями, в том числе и возникающие в социальной сфере, не являются основными в системе гражданско-правового регулирования.

В семейном праве дело обстоит наоборот. Семья, которую часто называют «ячейкой общества», является одним из важнейших институтов, входящих в социальную сферу. В соответствии со ст. 2 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – Семейный кодекс РФ) семейное законодательство устанавливает условия и порядок вступления в брак, прекращения брака и признания его недействительным, регулирует личные неимущественные и имущественные отношения между членами семьи: супругами, родителями и детьми (усыновителями и усыновленными), а в случаях и в пределах, предусмотренных семейным законодательством, между другими родственниками и иными лицами, а также определяет формы и порядок устройства в семью детей, оставшихся без попечения родителей¹¹.

Таким образом, в отличие от гражданского права, в системе семейно-правового регулирования основной массив составляют неимущественные отношения, а имущественные (экономические) отношения, регулируемые семейным правом, вытекают из личных неимущественных отношений и подчинены им. Социальная составляющая социально-экономических отношений, регулируемых семейным правом, имеет явно преобладающее значение.

В системе правового регулирования трудового права, обе составляющих социально-экономических отношений представлены в одинаковой мере.

Вообще во многих случаях социальная и экономическая составляющие трудовых отношений сложно отделимы друг от друга. Можно сказать, что трудовые отношения – это социально-экономические общественные отношения в чистом виде.

Социально-экономические отношения занимают также значительное место среди общественных отношений, регулируемых отраслями публичного права.

⁸ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2016. № 5. Ст. 559.

⁹ Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / Отв. ред. О.Н. Садилов. М., 1997. С. 8.

¹⁰ Алексеев С.С., Крашенинников П.В. Экономическая конституция // Цивилистическая практика. 2000. № 1.

¹¹ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16; 2016. № 1 (часть I). Ст. 77.

Так, в п. 3 ст. 2 Гражданского кодекса РФ установлено, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

Таким образом, подразумевается, что имущественные (экономические) отношения регулируются также административным правом и отраслями (подотраслями, комплексными отраслями) права, производными от административного (налоговое, финансовое, таможенное, бюджетное и др.), основным методом регулирования для которых является императивный (властный, авторитарный) метод. Все эти отрасли и подотрасли относятся к сфере публичного права.

Уголовное право как отрасль публичного права регулирует специфические общественные отношения, возникающие между лицом, совершившим запрещенное уголовным законом деяние и государством в лице суда, следователя, прокурора, органа дознания¹². Социально-экономические отношения уголовным правом не регулируются, а охраняются. Причем пласт охраняемых уголовным законом социально-экономических отношений достаточно значителен.

Прежде всего, это целый раздел VIII Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации (далее Уголовный кодекс РФ) «Преступления в сфере экономики», состоящий из трех глав: главы 21 «Преступления против собственности», главы 22 «Преступления в сфере экономической деятельности» и главы 23 «Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях»¹³. При этом глава 22 и раздел VIII Особенной части Уголовного кодекса РФ в целом по количеству включенных в нее статей является наиболее объемной среди всех остальных статей правового акта.

В главе 19 Уголовного кодекса РФ «Преступления против конституционных прав и свобод человека» предусмотрена ответственность за целый ряд преступлений, посягающих на трудовые права граждан. К таким преступлениям относятся: нарушение правил охраны труда (ст. 143); необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение беременной женщины или женщины, имеющей детей в возрасте до трех лет (ст. 145); невыплата заработной платы, пенсий, пособий и иных выплат (ст. 145-1).

На охрану социально-экономических отношений, регулируемых семейным правом, направлено установление уголовной ответственности за злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей (ст. 157).

Отношения собственности являются дополнительным объектом многих других преступлений, предусмотренных иными главами Уголовного кодекса РФ. Так, например, корыстные побуждения, означающие стремление получения материальной выгоды для себя или других лиц или избавления от материальных затрат, предусмотрены в качестве квалифицирующего признака в составах таких преступлений против личности как убийство (п. «з» ч. 2 ст. 105) и похищение человека (п. «з» ч. 2 ст. 126).

Впрочем, в науке уголовного права утверждается, что уголовное право не только охраняет, но и регулирует общественные отношения. В частности, к таким отношениям относятся отношения, связанные с удержанием лица от совершения преступления посредством угрозы наказания, содержащейся в уголовно-правовых нормах¹⁴.

Если исходить из этих позиций, то следует отметить, что ряд наказаний, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, имеет социально-экономический характер: штраф, обязательные работы, исправительные работы.

Регулирование и охрана социально-экономических отношений не может обойти стороной ведущую отрасль права – конституционное право.

Конституционное право не только регулирует, но и охраняет социально-экономические отношения. С точки зрения теории государства и права охранительная функ-

¹² Российское уголовное право. Общая часть / Под ред. В.Н. Кудрявцева и А.В. Наумова. М., 1997. С. 6.

¹³ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2016. № 1 (часть I). Ст. 61.

¹⁴ Российское уголовное право. Общая часть / Под ред. В.Н. Кудрявцева и А.В. Наумова. М., 1997. С. 6.

ция права реализуется посредством правовых ограничений – обязанностей, запретов, наказаний, приостановлений и т.д.¹⁵ Это определение в полной мере относится и к конституционному праву.

Так, в Конституции РФ содержится норма о запрещении принудительного труда (ч. 2 ст. 35)¹⁶. Фактически запрещающими являются нормы, начинающиеся словами «не допускается», что относится к экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34), к установлению на территории Российской Федерации таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ч. 1 ст. 74), к введению в Российской Федерации других денег кроме денежной единицы РФ – рубля и эмиссии денег помимо Центрального банка Российской Федерации (ч. 1 ст. 75). Запрет содержится также в ч. 3 ст. 35, когда никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда и в ч. 1 ст. 40, в соответствии с которой никто не может быть произвольно лишен жилища. В Конституции РФ установлен также запрет обратной силы закона, устанавливающего новые налоги или ухудшающего положение налогоплательщика (ст. 57).

Следовательно, целесообразно обособление запрещающих норм в конституционном опосредовании социально-экономических отношений.

Все указанные запреты предназначены, прежде всего, для законодателя и для других правотворческих органов. Законы и иные нормативные правовые акты, нарушающие эти конституционно-правовые запреты, могут быть признаны недействующими решением Конституционного Суда Российской Федерации.

Полагаем, также необходимо обособление обязывающих норм. Конституционные обязанности в социально-экономической сфере относятся к отдельным субъектам правоотношений. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 38 Конституции РФ родители имеют обязанность по заботе о детях и их воспитании, а, согласно ч. 3 той же статьи трудоспособные дети, достигшие 18 лет, обязаны заботиться о нетрудоспособных родителях. В соответствии со ст. 57 Конституции РФ каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы.

Исполнение указанных конституционных обязанностей в самой Конституции РФ конкретными санкциями не обеспечено. Санкции за неисполнение этих обязанностей предусмотрены нормами иных отраслей права, в частности нормами уголовного права.

Так, например, в Уголовном кодексе РФ установлена ответственность за уклонение от уплаты налогов и (или) сборов (ст.ст. 198 и 199). Таким образом, одновременно обеспечивается соответствующими санкциями конституционная обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции РФ). Установлением уголовной ответственности за злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей (ст. 157) одновременно обеспечивается конституционная обязанность заботы родителей о детях (ч. 2 ст. 38) и обязанность заботы совершеннолетних трудоспособных детей о нетрудоспособных родителях (ч. 3 ст. 38).

Нормы социально-экономического характера содержатся также в ряде конституционных установлений главы 3 «Федеративное устройство» (п.п. «д», «ж», «з», «и», «л», «м» ст. 71; п.п. «в», «г», «е», «ж», «и», «о» ст. 72, ст. 74 и 75), разграничивающей предметы ведения органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

В настоящее время заявленное понятие социально-экономических отношений широко используется в нормативных правовых актах. Как непосредственно в наименовании¹⁷, так и содержательно посвященным данному феномену¹⁸.

¹⁵ Малько А.В. Теория государства и права. М., 2006. С. 115.

¹⁶ СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4202.

¹⁷ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 26; 2015. № 29 (часть I). Ст. 4339. Указ Президента РФ от 11 июля 2012 г. № 945 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации» (ред. от 27.04.2015 г.) // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4066; 2015. № 18. Ст. 2687 и др.

Принятие нормативных правовых актов, направленных на решение проблем в социально-экономической сфере экономики остается первоочередной задачей на настоящий момент для правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации. Указанные вопросы, в первую очередь, регламентируются в конституциях и уставах субъектов Федерации. В них определяется экономическая основа деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, полномочия этих органов.

На уровне федеральных субъектов сфере экономики, значительное внимание уделяется вопросам государственной поддержке малого предпринимательства, инвестиционной деятельности, сельскохозяйственного производства, регулирования градостроительной, торговой деятельности, управления государственной собственностью субъектов Федерации, ценовой политики, льготного налогообложения и другим вопросам. Принятие соответствующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации преследует цель создания условий устойчивого экономического развития регионов, эффективного использования всех форм собственности на территории субъекта Федерации для удовлетворения потребностей населения¹⁹.

На сегодняшний день динамика правового регулирования свидетельствует о формировании обширного массива законодательных актов субъектов Федерации в социальной сфере. Можно сказать, что идет постепенный процесс «социализации» законодательства субъектов Федерации. Он характеризуется не просто принятием «социальных» законов (законов в сфере образования, культуры, социальной защиты населения и др.), социализация законодательства означает инкорпорирование в законодательство субъектов Федерации принципов социального государства²⁰, таких как приоритет прав и свобод гражданина, непосредственное действие конституционных прав, гарантирование государством прав граждан, свободная реализация прав и свобод граждан²¹.

Важно отметить, что в некоторых субъектах Федерации дополнительно к мерам социальной поддержки, предусмотренным федеральным законодательством, установлены и меры социальной помощи таким категориям граждан, как инвалиды, семьи, имеющие детей, и др.²²

Исходя из представленных теоретических и нормативно-прикладных аргументов, считаем, целесообразным введение в научный оборот понятия социально-экономических отношений в контексте отрасли конституционного права (правоотношений). Это совокупность урегулированных конституционно-правовыми нормами общественных отношений, возникающих в тесно взаимосвязанных между собой экономической (формы собственности, производство, обмен, распределение материальных и иных благ, услуг и т.д.) и социальной (образование, здравоохранение, труд, жилищная политика и т.д.) сферах.

¹⁸ См., например: федеральные законы от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2015 г.) // Российская газета. 1995, 2 декабря; 2015, 31 декабря; от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (ред. от 14.10.2014 г.) // Российская газета. 1998, 24 декабря; 2014, 17 октября; от 10 мая 2010 г. № 84-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности» (ред. от 21.07.2014 г.) // Российская газета. 2010, 12 мая; 2014, 25 июля; указы Президента РФ от 18 октября 2007 г. № 1373с «О некоторых мерах по обеспечению социальной защиты отдельных категорий пенсионеров» // СЗ РФ. 2007. № 43. Ст. 5166; от 6 мая 2008 г. № 685 «О некоторых мерах социальной поддержки инвалидов» // Российская газета. 2008, 8 мая и др.

¹⁹ Собянин С.С. Правовые основы социального развития субъектов Федерации // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 48.

²⁰ Калашников С.В. Социальное государство: эволюция и этапы становления // Человек и труд. 2002. № 10.

²¹ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование социальной сферы // Социальное законодательство: Научно-практическое пособие. М., 2005. С. 3.

²² Собянин С.С. Тенденции развития законодательства субъектов Российской Федерации в социально-экономической сфере // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 36-45.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Спектор Е.И. Государственное регулирование и саморегулирование в экономико-социальной сфере // Журнал российского права. 2011. № 12.
2. Малько А.В. Теория государства и права. М., 2006.
3. Собянин С.С. Правовые основы социального развития субъектов Федерации // Журнал российского права. 2005. № 12.
4. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование социальной сферы // Социальное законодательство: Научно-практическое пособие. М., 2005.
5. Собянин С.С. Тенденции развития законодательства субъектов Российской Федерации в социально-экономической сфере // Журнал российского права. 2007. № 1.

Тычинин Сергей Владимирович

Белгородский государственный
национальный исследовательский университет
Доктор юридических наук, профессор
Заведующий кафедрой гражданского права и процесса
308015, Белгород, ул. Победы, 85, корпус 13
Тел.: 8 (4722) 301232
E-mail: soip-unpk@yandex.ru

Шахбанов Абдурахман Абдулвагабович

Белгородский государственный
национальный исследовательский университет
Соискатель
308015, Белгород, ул. Победы, 85
Тел.: 8 (4722) 301232
E-mail: soip-unpk@yandex.ru

S.V. TYCHININ, A.A. SHAKHBANOV

**SOCIO-ECONOMIC RELATIONS IN THE ASPECT
OF LEGAL REGULATION**

The article presents the author's position about the place of socio-economic relations in legal science. Attention is drawn to conjugated phenomena of socio-economic rights and freedoms of the individual. As summary given the definition of subjective socio-economic rights.

Keywords: *subjective rights, socio-economic rights, socio-economic relations, warranty.*

BIBLIOGRAPHY

1. Spektor E.I. Gosudarstvennoe regulirovanie i samoregulirovanie v jekonomiko-social'noj sfere // Zhurnal Rossijskogo prava. 2011. № 12.
2. Mal'ko A.V. Teorija gosudarstva i prava. M., 2006.
3. Sobjanin S.S. Pravovye osnovy social'nogo razvitija sub#ektov Federacii // Zhurnal Rossijskogo prava. 2005. № 12.
4. Tihomirov Ju.A. Pravovoe regulirovanie social'noj sfery // Social'noe zakonodatel'stvo: Na-uchno-prakticheskoe posobie. M., 2005.
5. Sobjanin S.S. Tendencii razvitija zakonodatel'stva sub#ektov Rossijskoj Federacii v social'no-jekonomicheskoj sfere // Zhurnal Rossijskogo prava. 2007. № 1.

Tychinin Sergey Vladimirovich

Belgorod state national research University
Doctor of legal Sciences, Professor
Head of Department of civil law and process
308015, Belgorod, Pobedy, 85
Tel: 8 (4722) 301232
E-mail: soip-unpk@yandex.ru

Shakhbanov Abdurakhman Abdulvagabovich

Belgorod state national research University
Applicant
308015, Belgorod, Pobedy, 85
Tel: 8 (4722) 301232
E-mail: soip-unpk@yandex.ru

Л.Г. СВЕЧНИКОВА, Ю.В. ФЕДОТОВ

**ВЛИЯНИЕ ЗАРУБЕЖНОГО ПРАВА НА СТАНОВЛЕНИЕ
РОССИЙСКОГО БРАЧНО-СЕМЕЙНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Статья посвящена рассмотрению источников отечественного брачно-семейного права в дореволюционный период. Анализируются нормы византийского и римского права, их роль в становлении российского семейного права. Рассматривается влияние светского права на становление брачно-семейных отношений в императорской России.

Ключевые слова: семья, брак, законодательство, византийское право, дигесты, Прохирон, Свод законов.

Одними из первых законодательных актов, регулирующих брачно-семейные отношения, являются законы древнейшего государства Эштунны (XX в. до н.э.), царь которого, Билалама, издал свод норм, в котором прописывались условия и порядок заключения брака, правовое положение членов семьи¹ и многое другое. Некоторое внимание вопросам брачного законодательства уделялось и в законах Липит-Иштара, царя Исина (1932-1921 гг. до н.э.)². Но, конечно, вершиной законодательства древнего Востока, несомненно, являются законы Хаммурапи, созданные в первой половине XVIII в. до н.э. для царства так называемой I Вавилонской династии, объединившей большую часть Южного Двуречья и Месопотамии под единой властью.

Говоря о становлении и развитии зарубежного семейно-брачного законодательства, можно отметить законы Ассирии, Хеттского царства, древнеиндийского общества – «Законы Ману», древнегреческие Гортинские законы, законы архаического Рима и многие другие. Однако какого-либо существенного влияния на брачно-семейное право России они не оказали. Другое дело, древняя Византия, где действовала как рецепция римского права³, так собственное законодательство. Брачно-семейные отношения нашли свое отражение в церковном законодательстве.

Кормчая книга, представляющая собой дополненное постановлениями русских князей собрание византийского семейного права, стала основным нормативно-правовым актом, регулирующим брачно-семейные отношения. В главе 50 Кормчей книги содержалось два понятия брака, которые взаимно дополняли друг друга: «Брак есть мужье и жене сочетание, и событие во всей жизни божественная и человеческая правды общения»; «Супружество или законный брак тайна от Христа Бога установлена есть, но умножение рода человеческого и воспитания чад к славе Божьей в нерушимый союз любви и дружества и во взаимную помощь»⁴. Таким образом, смысл брака состоял в образовании союза мужчины и женщины с целью рождения детей и избежание греховной жизни.

Однако такое содержание брака, определявшееся его церковной формой, придавало брачному союзу характер мистического таинства, но его утверждение происходило довольно медленно, что было связано с полиэтничностью Киевской Руси, которая тяжело воспринимала византийскую правовую модель⁵. Но с течением времени, особенно после укрепления главенствующей роли церкви в семейных отношениях, положение изменилось. И фактически до начала XX века регулирование брачно-семейных отношений в России проходило по нормам

¹ Дьяконов И.М. Законы Вавилонии, Ассирии и Хеттского царства // Вестник древней истории. 1952. № 3. С.201.

² Шилейко В.К. Вотивные надписи шумерских правителей. Клинописные тексты памятников Южной Месопотамии Собрания Н.П. Лихачева. Пг., 1915. С. 37-38.

³ Медведев И.П. Правовая культура Византийской империи. СПб., 2001. С. 143-144.

⁴ Цатурова М.К. Русское семейное право XVI-XVII вв. М., 1991. С. 91.

⁵ Куриленко О.Г. Трансформация понятия и формы брака в процессе формирования российского семейного права // Журнал российского права. 2000. № 5-6. С. 48-49.

церковного права, что было закреплено в соответствующих нормах светского законодательства.

Так, в Соборном Уложении 1649 года было четко закреплено, что юридические последствия имел только брак, заключенный в церкви. Несмотря на вносимые светским правом изменения, касающиеся в основном условий заключения брака (особенно в период правления Петра I), церковное право являлось основным регулятором брачно-семейных отношений. А его основой по-прежнему оставалась гл.50 (и часть гл.48) Кормчей книги.

Положение начало меняться в первой трети XIX века, после принятия систематизированного нормативного акта, составленного при непосредственном участии замечательного государственного деятеля М.М. Сперанского - свода законов Российской империи. Свод законов был составлен к 1832 г. и состоял из 15 томов, включавших только действующие узаконения. Все статьи свода законов Российской империи содержат ссылки на соответствующие акты из Полного собрания законов Российской империи. Статус закона он получил с 1835 г.

Собственно брачно-семейному праву посвящена ч.1 Т.Х свода законов, книга первая которого озаглавлена «О правах и обязанностях семейственных». Отметим, что Свод законов Гражданских не являлся гражданским уложением, подобно западно-европейским кодексам. Даже само его название свидетельствовало о том, что его основной задачей стала кодификация действующего права, но, вместе с тем, составителям пришлось внести и некоторые изменения в предшествующее законодательство. Таким образом, он стал своеобразным юридическим памятником, не имеющим аналогов, и не отвечающий ни одному из типов кодексов, известных в теории. По мнению дореволюционных авторов, такое положение сложилось из-за того, что авторы-составители свода не совсем ясно представляли себе отличия «уложения» и «свода»⁶.

В семейном праве России, в отличие от других отраслей (в гражданском праве были реципированы многие нормы римского классического права), до издания свода законов применялись с небольшими отступлениями начала византийского семейного права. Они были реципированы законом и лежали в основе русского права почти до конца XIX века.

Несмотря на это, небольшое влияние западноевропейского законодательства ощущалось и в этой сфере. Так, к примеру, Закон от 6 февраля 1850 г. «О детях законных» почти полностью повторял аналогичный закон Пруссии. Ощущалось и действие германского законодательства. При этом отметим, что перенос на русскую почву осуществлялся не механически, а с учетом национальных особенностей.

Излагаемые в первой главе узаконения о браке между лицами православного исповедания не давали определения брака. Но отсутствие его в своде законов гражданских выполнялось двумя определениями, которые содержались в официальном сборнике источников церковного права - книге Кормчей, о чем мы уже говорили выше. Одно из них было унаследовано от римской классической юриспруденции через византийское право (D. 23, 2.1.; Proch. 4, 4, 1; Vas.28, 4,1) и усвоено, в качестве «наилучшего», каноническим правом греко-восточной церкви: оно видит в браке «мужа и жены сочетание и событие во всей жизни, божественные же и человеческие правды общение» (Гл.48 Кормчей книги). По другому определению, формально исходящему от русской церковно-законодательной власти, «Супружества, или законного брака тайна от Христа Бога установлена есть во умножение рода человеческого, и в воспитании чад к славе Божьей, в неразрешимый союз любви и дружестве, и взаимную помощь, и в еже отгребатися греха любодения. Вещь сия тайны есть муж и жены, в приобщении брака честно, кроме всякого препятая правильного совокупитися изволяющий» (Гл.50 Кормчей книги - начало статьи «О тайне супружества»).

Что касается свода законов гражданских, то православный брак являлся, прежде всего, институтом юридическим. Кодифицированное в своде законов законодательство черпало свое содержание, главным образом, из церковных постановлений; но оно не ограничивалось

⁶ Кассо Л.А. К истории свода Законов Гражданских // Журнал Министерства Юстиции. 1904. № 3. С. 13.

формулированием норм канонического права, а постановляло также новые по существу правила об условиях для вступления в брак и о брачных отношениях. Наиболее важными в этом отношении нормативно-правовыми актами стали: Закон от 27 марта 1841 г. – Устав духовных консисторий⁷; Закон от 6 февраля 1850 г. «О пояснениях и исправлениях узаконений о действительности и законности браков»⁸. Было установлено, что без соблюдения условий, предписанных этими светскими законодательными актами, брак не может ни возникнуть, ни прекратиться.

Итак, источниками действующего в то время права служили постановления Свода Законов Гражданских, которые не вошли в Устав духовных консисторий. Но так как существовало принципиальное совпадение светского законодательства о браке православных с церковным брачным правом, то последнее служило дополнением к первому. В связи с этим пробелы в постановлениях Законов Гражданских и Устава духовных консисторий восполнялись на основании источников канонического права – правил святых апостолов, святых Соборов – вселенских и поместных, и изданной Синодом «Книге правил», а также Кормчей книги и др.

Следует отметить, что пределы норм брачного права, вошедших в гл. I, были различны. Они были установлены, прежде всего, для браков лиц православного исповедания. Но при этом могли применяться не только тогда, когда оба супруга православные, но также во всем объеме и к бракам между лицами православными и инославными (п. 2 и 3 ст. 67). Часть этих правил распространяла свое действие и на браки инославных и даже нехристианских исповеданий, но лишь постольку, поскольку это особо оговорено в законе (ст. 62, 63, 90).

Что касается постановлений о личных и имущественных отношениях супругов, то они определялись исключительно нормами светского законодательства, и их действие распространялось на все браки, независимо от вероисповедания супругов.

Таким образом, отметим, что, к примеру, в отличие от норм гражданского законодательства, нормы брачно-семейного права дореволюционной России базировались, в основном, на византийском праве, и созданной на его основе Кормчей книге, которая имела большое влияние на институт брака в Российской империи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дьяконов И.М. Законы Вавилонии, Ассирии и Хетского царства // Вестник древней истории. 1952. № 3.
2. Кассо Л.А. К истории Свода Законов Гражданских // Журнал Министерства Юстиции. 1904. № 3.
3. Куриленко О.Г. Трансформация понятия и формы брака в процессе формирования российского семейного права // Журнал российского права. 2000. № 5-6.
4. Медведев И.П. Правовая культура Византийской империи. СПб., 2001.
5. Цатурова М.К. Русское семейное право XVI-XVII вв. М., 1991.
6. Шилейко В.К. Вотивные надписи шумерских правителей. Клинописные тексты памятников Южной Месопотамии Собрания Н.П. Лихачева. Пг., 1915.

Свечникова Лариса Геннадьевна

Ставропольский институт кооперации (филиал)
Белгородского университета кооперации, экономики и права
Доктор юридических наук, профессор
355035, г. Ставрополь, ул. Голенева, 36
Тел.: 8(962)448-83-63
E-mail: svechnikova.larisa@rambler.ru

Федотов Юрий Владимирович

Казанский (Приволжский) федеральный университет
Соискатель кафедры международного права
420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18
Тел.: 8(843)233-71-09
E-mail: public.mail@kpfu.ru

⁷ Устав духовных консисторий // ПСЗРИ-1. №14409.

⁸ ПСЗРИ-1. № 23906.

L.G. SVECHNIKOVA, YU.V. FEDOTOV

INFLUENCE OF THE FOREIGN RIGHT FOR FORMATION RUSSIAN MATRIMONIAL LEGISLATION

Article is devoted to consideration of sources of the domestic matrimonial right during the pre-revolutionary period. Norms of the Byzantine and Roman right, their role in formation of the Russian family law are analyzed. Influence of the secular right for formation of the matrimonial relations in imperial Russia is considered.

Keywords: *family, marriage, legislation, Byzantine right, digesta, Prokhiron, Code of laws.*

BIBLIOGRAPHY

1. Deacons I.M. Laws of Babylonia, Assyria and Hetsky kingdom//Messenger of ancient history. 1952. No. 3.
2. Kasso L.A. To history of the Code of laws Civil//the Magazine of the Ministry of Justice. 1904. No. 3.
3. Kurylenko O. G. Transformation of concept and a form of marriage in the course of formation of the Russian family law//the Magazine of Russian law. 2000. No. 5-6.
4. Medvedev I.P. Legal culture of the Byzantine empire. – SPb., 2001.
5. Tsaturova M. K. The Russian family law of the 16-17th centuries – M., 1991.
6. Shileyko V. K. Votivnye of an inscription of Sumer governors. Cuneiform texts of monuments of the Southern Mesopotamia N. P. Likhachev's Meetings. – Pg., 1915.

Svechnikova Larisa Gennadyevna

Stavropol institute of cooperation (branch)
Belgorod university of cooperation, economy and right
Doctor of jurisprudence, professor
355035, Stavropol, Golenev St., 36
Tel.: 8(962)448-83-63
E-mail: svechnikova.larisa@rambler.ru

Fedotov Yury Vladimirovich

Kazan (Volga) federal university
Applicant of department of international law
420008, Kazan, Kremlevskaya St., 18
Tel.: 8(843)233-71-09
E-mail: public.mail@kpfu.ru

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.5

М.В. МАРХГЕЙМ, О.Н. ПОЛУХИН

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ:
КОНСТИТУЦИОННЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДИЛЕММЫ**

В статье рассматриваются доктринальные, конституционно-правовые и международные трансформации трактовок и оценок государственного суверенитета, подходы к его конституированию и современной реализации.

Ключевые слова: *государственный суверенитет, конституция, принципы, государство, суверенная власть.*

Суверенитет относится к числу тех категорий, которые неизменно привлекают внимание ученых – представителей различных гуманитарных наук. Прикладываются усилия по его понятийному уточнению, содержательному раскрытию, субъектной принадлежности, видовому анализу и т.п. Наиболее ёмко данные аспекты суверенитета рассматриваются юридической наукой, помимо прочего, потому, что через их понимание формируются публичные механизмы его охраны и защиты¹. Предлагаем обратиться к исследованию теоретических, конституционных и некоторых международных траекторий именно государственного суверенитета.

По поводу суверенитета как атрибута государства сформировался относительный доктринальный консенсус. Можно утверждать, что государство характеризуется совокупностью материальных (территория и население) и «абстрактных» (власть, суверенитет) признаков. При этом собственно суверенитет делает государство государством, а претензия на суверенитет опосредует возникновение нового.

По мнению В.Д. Зорькина, суверенитет позволяет государству обеспечивать верховенство в его собственных пределах, независимость и самостоятельность во внешних и внутренних делах². В этой связи может сложиться представление о существовании «внутреннего» и «внешнего» суверенитета. В рамках процессов интеграции и глобализации государствам предлагается все в большей мере ограничивать свой суверенитет путем согласия передать часть своих полномочий органам и организациям политического, военного, экономического, правозащитного, иного толка. Оказавшись ограниченным в своих действиях скрепленными договоренностями, государство утрачивает возможность быть корректно сравненным с другим государством по критерию «суверенного равенства», который в качестве принципиальной позиции отражен в Уставе ООН. Получается, что для государства-члена какого-либо международного альянса возможность действовать независимо, самостоятельно, а значит, суверенно, превращается из признанного публично-правового свойства в политически опосредованную целесообразность. Следовательно, государство не может всецело действовать сообразно своим национальным интересам, а подвержено влиянию неких иных факторов, даже не всегда для него полезных. Примеров этому в истории и современности достаточно много. Наиболее показателен в этом смысле современный миграционный кризис, испытывающий страны Евросоюза на единство: и в смысле единства идеи и практики, и в

¹ Иванов В. Теория государства. М.: Территория будущего, 2010. 272 с. Керимов А.Д. Современное государство: вопросы теории. М.: Норма, 2011. 144 с. Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2013. 400 с. Тихомиров Ю.А. Государство: монография. М.: Норма, 2013. 320 с. Ханс-Адам II Государство в третьем тысячелетии / Ханс-Адам II, Правящий Князь Лихтенштейна [пер. с англ. – А.Б. Мухаметшин]. М.: Инфротропик Медиа, 2012. 320 с.

² Зорькин В.Д. Апология Вестфальской системы // Россия в глобальной политике. 2004. Т. 2. № 3. С. 1.

смысле единства данного межгосударственного объединения. Разногласия довольно остро артикулируются, помимо прочего, тогда, когда вынужденные мигранты «вменяются» тому или иному европейскому государству по квоте. Как в данном случае странам-членам реализовать свой суверенитет?

По словам Г.В. Мальцева, суверенная власть – это конечная власть в пределах государства, выше нее нет никакой властной инстанции, над ней не стоят законы иной власти³, то есть никто не может издавать в отношении суверенной власти обязательные приказы и принудительно их обеспечивать. Наоборот, в случае нарушений установленного государственной властью порядка все субъекты обращаются именно к ней за защитой своих прав.

Применительно к данному тезису считаем необходимым привести позицию К. Шмитта, который утверждал, что суверен тот, «кто принимает решение о чрезвычайном положении»⁴, «в чьей компетенции должен быть случай, для которого не предусмотрена никакая компетенция»⁵, а сущность государственного суверенитета есть монополия решения, когда «чтобы создать право, нет нужды иметь право»⁶. Это наглядно иллюстрируется актуальным опытом Евросоюза, когда по праву силы (а не в силу права), например, Германия и Франция доминируют в принятии решения о квотах «на беженцев» для иных государств, сопротивление которых, вплоть до ультимативных заявлений не берется во внимание. Возникают не праздные вопросы: а может, понимание сущности и значимости государственного суверенитета уже не константа и опосредуется ситуацией; а может, глобализация вытравила его сущностные черты, поскольку он перестал быть удобен; а может, учеными предложено слишком широкое юридическое содержание государственного суверенитета, что препятствует его воплощению в реальность; а может, преувеличена его значимость в статусе государства; а может...? Перечисленные и иные вопросы актуализируют обращение к теории суверенитета.

Рассмотрим устоявшиеся подходы к трактовке государственного суверенитета.

Автор термина «суверенитет» Ж. Боден раскрывал его через государственную власть, обладающую особыми характеристиками постоянства, непроемкости, неподотчетности суверена кому бы то ни было, выражающими, по существу, верховенство этой власти. Аналогично рассуждали о верховной власти Г. Гроций и Б. Спиноза, меняя лишь ее носителя или условия осуществления; Т. Гоббс, Дж. Локк и Ж.-Ж. Руссо.

В среде отечественных государствоведов XIX – нач. XX вв. не было понятийного единодушия по поводу суверенитета. При этом Л.А. Тихомиров, Е.Н. Трубецкой, Б.Н. Чичерин, рассуждения о государстве связывали с вопросом о его власти, наделяя качествами верховенства, независимости, самостоятельности⁷.

Пониманию суверенитета обращались в своем научном творчестве Н.И. Палиенко (суверенитет как «характер, свойство власти, в силу которого она является высшею, независимою правою властью», которая «может принадлежать только государству»⁸), Г.Ф. Шершеневич («суверенитет есть необходимое свойство государственной власти», выражающее её независимость извне и верховенство внутри⁹), А.С. Яценко («из ряда других политических союзов государство выделяется издавна суверенитетом объединяющей его власти»; су-

³ Мальцев Г.В. О распределении власти в обществе // Политика и общество. 2009. № 10. С. 14.

⁴ Шмитт К. Политическая теология. Четыре главы к учению о суверенитете. М., 2000. С. 15.

⁵ Шмитт К. Указ. соч. С. 22.

⁶ Шмитт К. Указ. соч. С. 25-26.

⁷ Тихомиров Л.А. Единоличная власть как принцип государственного строения. М.: Трим, 1993. С. 40-43. Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. М.: Т-во Тип. А.И. Мамонтова, 1917. С. 225-226. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Ч. 1: Общее государственное право. М.: Типо-литография Т-ва И.Н. Кушнерев и К, 1894. С. 58-78.

⁸ Палиенко Н.И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и её правовое значение. Ярославль: Типография Губернского правления, 1903. С. 438.

⁹ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Т. 1: Часть теоретическая. М.: Издание Бр. Башмаковых, 1911. С. 215.

веренная власть выступает как высшая, которая «имеет право над пределами своей компетенции», «юридически-самоопределяющаяся»¹⁰).

Суверенитет как «состояние полновластия государства на своей территории и его независимости от других государств», органически присущие государственной власти свойства верховенства и независимости определяли И.Д. Левин¹¹ и В.С. Шевцов¹². Аналогичный подход к пониманию суверенитета в трудах отечественных ученых-юристов сохраняется¹³.

В зарубежной правовой мысли государственный суверенитет определялся как отрицание подчинения или ограничения государства другой властью (Г. Еллинек¹⁴), как повелевавшая власть государства, которая складывается из власти хотеть (выражать свою волю) и независимой власти повелевать (Л. Дюги)¹⁵.

Считаем необходимым подчеркнуть, что суверенитет принадлежит всему государству. Он, как и власть, атрибут государства, поэтому рассматривать их целесообразно в совокупности. Поддерживаем мнение С.А. Авакьяна, согласно которому суверенитет государства предполагает суверенитет государственной власти, а их искусственное разделение представляется «надуманным»¹⁶. При этом есть определенные особенности в понимании суверенитета в федеративном государстве, когда выделяются два уровня государственной власти – федеральный и субъектный. Если к первому из них априори применимо качество суверенности, то ко второму – не безусловно.

Отметим, что верховенство власти в сопряжении с суверенитетом государства не сводится к конкретному объему государственно-властных полномочий. При этом пока государственная власть может менять установленный ею набор и порядок осуществления властных полномочий, она остается верховной и суверенной. Именно поэтому суверенитет отражается в свободе государства возлагать на себя или отказываться от полномочий.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, уважение государственного суверенитета выражается в том, что международные обязательства принимаются посредством согласования позиций суверенных государств, воли которых юридически равноправны¹⁷. При этом нельзя не брать во внимание, что в современном мире все государства связаны определенным набором обязательств, исходящих из общепризнанных принципов международного права, в числе которых запрет агрессии, уважение прав человека и суверенитета других государств. За их нарушение международное сообщество предусмотрело возможность применения принудительных мер. Этим, по замыслу, должны быть связаны в равной степени все существующие государства, что делало бы их равными в юридическом положении. Однако политика двойных стандартов ставит исходную международно-правовую идею и норму под сомнение. Это отбрасывает заметную тень на международное право, производное от согласованных добрых волей суверенных государств, а также на универсальные

¹⁰ Ященко А.С. Теория федерализма: Опыт синтетической теории права и государства. Т. 1. Изд. 2 е. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2012. С. 196, 218-219.

¹¹ Левин И.Д. Суверенитет: монография. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 39.

¹² Шевцов В.С. Суверенитет советского государства / В.С. Шевцов. М.: Юридическая литература, 1972. С.71.

¹³ См., например: Грачев Н.И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития: монография. М.: ООО «Книгодел». Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2009. С. 36-98. Крылов Б.С. Государственный суверенитет: современные проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 6. С. 2-6. Кузьмин Э.Л. О государственном суверенитете в современном мире // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 84. Макуев Р.Х. Несостоятельность идеи «ограниченного» суверенитета // Государство и право. 2008. № 9. С. 24; Правовые проблемы определения и реализации государственного суверенитета на современном этапе: монография / под ред. А.К. Сквоикова, И.В. Яковюка. М.: ООО «НИПКЦ Восход – А», 2010. С. 19.

¹⁴ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс». 2004. С. 457-466.

¹⁵ Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства: монография. М.: ИНФРА-М, 2013. С.77.

¹⁶ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учеб. курс в 2 т. Т. 1. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 363.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2012 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации - Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4169.

международно-правовые институты, призванные отстаивать общие интересы, а не обслуживать интересы «самоизбранных». Отсюда почва для выводов о том, что суверенитет носит лишь формально-юридический характер, реального (фактического, политического) суверенитета, в особенности во внешнем аспекте, у большинства государств нет¹⁸. При этом экономическая мощь, военная сила и ресурсы государства выступают важными гарантиями суверенитета, но не определяют и не подменяют его.

Поддержку государственному суверенитету, на наш взгляд, оказало Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П¹⁹. Проверяя конституционность положений ст. 1 Федерального закона «О ратификации конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней», п. 1 и 2 ст. 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», ч. 1 и 4 ст. 11 п. 4 ч. 4 ст. 392 ГПК, ч. 1 и 4 ст. 13, п. 4 ч. 3 ст. 311 АПК, ч. 1 и 4 ст. 15, п. 4 ч. 1 ст. 350 КАС и п. 2 ч. 4 ст. 413 УПК в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы Конституционный Суд привел дополнительные аргументы в пользу важнейшей конституционной нормы о верховенстве и высшей юридической силе Конституции Российской Федерации. Вероятно, расхожая фраза о примате международного права уже не будет абсолютизироваться и подкрепляться ч. 4 ст. 15 Конституции России, нередко получающей некорректную интерпретацию в учебной и научной литературе.

Чтобы предостеречь от опасности пересмотра ценности равенства государств в своем суверенитете, подчеркнем, что суверенитет выступает и единственным корректным критерием сравнения столь разных стран. Современные оценки этой «разности» беспощадны: ООН больше чем на половину состоит «из несостоявшихся или падающих (деградирующих) государств... Большинство из них не может обеспечить минимальные условия для экономического и социального развития на территориях, которые они занимают, не говоря уже о правах человека»²⁰. Видимо, это, а также разросшееся самомнение известного государства убеждают не делать из суверенитета неприкосновенной «священной коровы». И государственный суверенитет переводится в разряд «прикосновенных», в том числе в целях утоления жажды мирового господства.

Не все государства, имеющие силу возразить против такого положения международных вещей, обладают к этому политической волей. Узел явных и тайных проблем столь многослоен и туг, что удобнее не замечать, не давать адекватных оценок, умалчивать и дружить против государства, осмелившегося иметь и артикулировать собственную позицию, открыто и внятно обозначать свои национальные интересы.

Суверенитет, будучи атрибутом государства, не обязательно упоминается в конституциях стран, что не делает их не суверенными. Положения о суверенитете оказываются в конституции страны по ее усмотрению. Российская Федерация посчитала это необходимым, в силу чего в ее Конституции определено, что источником суверенитета в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3), что суверенитет России распространяется на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4). Меры по охране суверенитета нашей страны принимает Президент (ч. 2 ст. 80). Помимо этого, указывается, что Россия обладает суверенными правами на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне, которые реализуются в соответствии с федеральными законами и нормами международного права (ч. 2 ст. 67).

Государства Европы могут быть отнесены к одной из двух групп – упоминающие о суверенитете в своих конституционных актах и не упоминающие о нем. В первой группе конституционные нормы о суверенитете выражены в разных лексических формах, но одина-

¹⁸ Иванов В. К критике современной теории государства. М.: Территория будущего, 2008. С. 11-23. Кокошин А. Реальный суверенитет. М.: Европа, С. 42-53. Коломер Ж.М. Великие империи, малые нации: Неясное будущее суверенного государства // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4. Государство и право: реферативный журнал. 2011. № 1. С. 11-17.

¹⁹ Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/637325>.

²⁰ Караганов С. Реформа ООН: наконец или опять? // <http://www.rg.ru/2005/04/21/oon-reforma.html>.

ково по своей сути: государство суверенно, независимо, свободно, едино и неделимо, обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории и конституционного строя²¹.

Во второй менее многочисленной группе стран о суверенитете в конституционном формате речи не идет. Это, в частности, Австрия, Бельгия, Великобритании, Германия, Дания, Швеция²².

В юридической науке помимо рассмотрения суверенитета в качестве сущностного признака государства²³, он предстает и как принцип права²⁴. Конституционные принципы, к числу которых относится принцип суверенитета, представляют собой «базовые мировоззренческие юридические предписания», «общие исходные идеи», «руководящие начала права»²⁵, в которых выражается учредительная природа конституции, закрепляются основы организации власти государства²⁶.

Полагаем, что продуктивно рассматривать принцип суверенитета с аксиологических позиций. Суверенитет России наряду с демократической государственностью, государственным единством (В.Е. Чиркин²⁷), свободным человеком, целостностью демократического социального правового государства (Б.С. Эбзеев²⁸), народовластием (В.Д. Зорькин²⁹) отнесен к числу базовых, конституционно значимых ценностей.

Таким образом, государственный суверенитет продолжает свое движение в доктринальном, конституционном и международном смыслах, оставляя интересные смысловые и практические траектории через века и континенты. Прирастая идейными и формальными находками, государственный суверенитет заслуживает статуса универсальной аксиологической константы, которую еще предстоит постичь.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Иванов В. Теория государства. М.: Территория будущего, 2010. 272 с.
2. Керимов А.Д. Современное государство: вопросы теории. М.: Норма, 2011. 144 с.
3. Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2013. 400 с.
4. Тихомиров Ю.А. Государство: монография. М.: Норма, 2013. 320 с.
5. Ханс-Адам II Государство в третьем тысячелетии / Ханс-Адам II, Правящий Князь Лихтенштейна; [пер. с англ. А.Б. Мухаметшин]. М.: Инфротропик Медиа, 2012. 320 с.
6. Зорькин В.Д. Апология Вестфальской системы // Россия в глобальной политике. 2004. Т.2. № 3.
7. Мальцев Г.В. О распределении власти в обществе // Политика и общество. 2009. № 10.

Мархгейм Марина Васильевна,

НИУ «БелГУ», Юридический институт

Доктор юридических наук, профессор

Заведующий кафедрой конституционного и муниципального права

308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

Тел.: (84722) 30-12-64

E-mail: markheim@bsu.edu.ru

²¹ Конституция Греции // Конституции государств Европейского Союза. – М.: Норма – Инфра-М, 1999. С.245; Конституция Испании // Там же. С.371; Конституция Итальянской Республики // Там же. С. 423; Конституция Португальской республики // там же. С. 521; Конституция Финляндии // Там же. С. 613.

²² Конституции государств Европейского Союза. – М.: Норма – Инфра-М, 1999.

²³ Бредихин А.Л. Указ. соч. С. 5; Чиркин В.Е. Современное государство: монография. М.: Международные отношения, 2001. С. 15.

²⁴ Ереклинцева Е.В. Проблемы определения суверенитета в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 3-8; Крылов Б.С. Государственный суверенитет: современные проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 6. С. 2-6; Левин И.Д. Указ. соч. С. 11-18.

²⁵ Гаджиев Г. Принципы права и право из принципов // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2 (63). С. 22-24.

²⁶ Абрамова О.К. Конституционные ценности как особая форма выражения права // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 24-25.

²⁷ Чиркин В.Е. Двадцать лет Конституции России // Гражданин и право. 2013. № 11. С. 15.

²⁸ Эбзеев Б.С. Указ. соч. М.: Проспект, 2014. С. 6.

²⁹ Зорькин В.Д. Аксиологические аспекты Конституции России // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 4. С. 15.

Полухин Олег Николаевич

НИУ «БелГУ»

Доктор политических наук, профессор

Ректор

308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

Тел.: (84722) 30-12-11

E-mail: Rector@bsu.edu.ru

M.V. MARKHGEYM, O.N. POLUKHIN

STATE SOVEREIGNTY: CONSTITUTIONAL AND INTERNATIONAL DILEMMAS

The article examines the doctrinal, constitutional and international transformation of the interpretations and evaluations of state sovereignty, approaches to its Constitution and modern implementations.

Keywords: *state sovereignty, the Constitution, principles, state, sovereign power.*

BIBLIOGRAPHY

1. Ivanov V. Theory of the state. M.: Territory of the future, 2010. 272.
2. Kerimov D. A. the Modern state: theory. M.: Norma, 2011. 144 p.
3. Marchenko M. N. State and law in conditions of globalization. M.: Pro-SPECT, 2013. 400 S.
4. Tikhomirov Yu. a. State: a monograph. M.: Norma, 2013. 320 p.
5. Hans-Adam II the State in the third Millennium / Hans-Adam II, Reigning of which the Prince of Liechtenstein; [per. s angl. A. B. Mukhametshin]. M.: Infra-tropic Media, 2012. 320 p.
6. Zorkin V. D. the apology of the Westphalian system // Russia in global policy. 2004. Vol. 2. №. 3.
7. Maltsev, G. V. the distribution of power in society // Politics and society. 2009. No. 10.

Markhgeym Marina Vasiljevna

Law Institute of National Research University «BelSU»

Doctor of legal Sciences, Professor

Head of the Department of constitutional and municipal law

308015, Belgorod, Pobedy street, 85

Tel: (84722) 30-12-64

E-mail: markheim@bsu.edu.ru

Polukhin Oleg Nikilaevich

National Research University «BelSU»

Doctor of political Sciences, Professor

Rector

308015, Belgorod, Pobedy street, 85

Tel: (84722) 30-12-11

E-mail: Rector@bsu.edu.ru

Н.В. БУТУСОВА

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПЕРЕХОДА РОССИИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

В статье в конституционно-правовом аспекте анализируются проблемы перехода России к устойчивому развитию как научно обоснованному развитию в гармонии с природой и на основе общечеловеческих ценностей. Автором формулируются предложения, направленные на устранение преград на пути перехода России к устойчивому развитию, в частности, направленные на повышение уровня конституционной законности, формирование государственной идеологии устойчивого развития и базирующейся на ней политики государства.

Ключевые слова: устойчивое развитие, экологическая культура, государственная идеология устойчивого развития, роль гражданского общества и государства, переход к устойчивому развитию.

Определенная в последние годы руководством нашей страны стратегия переориентации развития российской экономики с сырьевого на инновационное, высокотехнологичное, наукоемкое, позволяющее вывести нашу страну в число мировых лидеров в социально-экономической сфере¹ является единственно верной не только с социально-экономической, но и с экологической точки зрения. Одним из важнейших составляющих такого развития является гармонизация отношений человека с Природой, формирование так называемой, «зеленой экономики», снижение негативного антропогенного воздействия на биосферу, которое, по мнению ученых, в настоящее время уже превысила все допустимые пределы: природа не успевает восстанавливаться и человечество без преувеличения оказалось на пороге глобальной экологической катастрофы.

Неслучайно, Президент России Владимир Путин в своих Выступлениях на 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 28 сентября 2015 года и на Климатической конференции ООН в Париже в декабре 2015² года определил существующую ситуацию в экологической сфере как «вызов планетарного масштаба». По мнению российского Президента, «речь должна идти о внедрении принципиально новых природоподобных технологий, которые не наносят урон окружающему миру, а существуют с ним в гармонии и позволят восстановить нарушенный человеком баланс между биосферой и техносферой». Он призвал мировое сообщество и прежде всего те государства, «которые располагают мощной исследовательской базой, заделами фундаментальной науки» объединить усилия, предложил «создать под эгидой ООН специальный форум, на котором комплексно посмотреть на проблемы, связанные с исчерпанием природных ресурсов, разрушением среды обитания, изменением климата»³.

О том, что ресурс стихийного развития человечества и каждого отдельного государства исчерпан, стало широко известно в результате фундаментальных научных исследований, проведенных в мире еще в последние десятилетия прошлого века. Технотронное стихийное развитие человечества с утилитарно-ресурсным подходом к окружающей природной среде привело к социально-экономической дисгармонии современного общества (с его полюсами бедности и богатства и иными социальными контрастами), которая усугубляется и его глубоким духовным кризисом. По мнению ученых, человечество выживет только в том случае, если сумеет установить равновесие между собственной жизнедеятельностью и возможностями биосферы. В частности, выдающийся российский мыслитель XX века академик Н.Н. Моисеев в своей последней книге-завещании «Быть или не быть человечеству?» утверждал: «Если Человек не найдет нужного ключа к своим взаимоотношениям с Природой, то он обречен на гибель»⁴.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864>.

² Режим доступа: <https://russian.rt.com/article/119712>, <http://www.putin-today.ru/archives/18020>.

³ <https://russian.rt.com/article/119712>.

⁴ Моисеев Н.Н. Быть или не быть человечеству?/Н.Н. Моисеев. М.: Молодая гвардия, 1999. С. 11.

Новая стратегия развития цивилизации в международных документах получила наименование «sustainable development» (англ.)– (устойчивое, долговременное, продолжительное, прочное, поддерживающее, сбалансированное развитие) на русский язык переведено как «устойчивое развитие». Термин «устойчивое развитие», получивший широкое распространение после публикации доклада «Наше общее будущее», подготовленного в 1987 г. Международной комиссией по окружающей среде и развитию ООН, означает развитие, при котором нынешние поколения удовлетворяют свои потребности, не лишая будущие поколения возможности удовлетворять собственные нужды, собственные потребности⁵.

В соответствии с международно-правовыми документами понятие «sustainable development» призвано отразить новую парадигму развития человечества, взаимоотношения человека, общества и природы: предстоит обеспечить переход от стихийного развития и утилитарно-ресурсного подхода к окружающей природной среде к научно обоснованному, целенаправленному биосферно-экологическому подходу, означающему управляемое, целенаправленное гармоничное развитие человечества как единого целого с природой на основе общечеловеческих ценностей.

Сам термин «устойчивое развитие», «стратегия устойчивого развития» весьма часто используется в российских официальных документах, при этом, как правило, не акцентируется внимание на главном условии устойчивости развития на его основную цель - сохранение биосферы как естественной основы всей жизни на земле. К сожалению, российское государство не всегда реализует экономические, политические, культурные и прочие возможности России, его народа, порой действует неадекватно объективным потребностям общественного развития. И пока, что со всей очевидностью показала и состоявшаяся в 2012 году конференция ООН «Рио+20», Россия остается на «сырьевой игле», в отличие от многих государств, не сделала существенных шагов ни к переходу к «зеленой экономике», ни к иным направлениям в рамках перехода к устойчивому развитию. Несмотря на провозглашенный курс на модернизацию экономики, серьезных структурных изменений в российской экономике не происходит. Сырьевая зависимость российской экономики усиливает антропогенное воздействия на природу. Вместе с тем, любые разработки полезных ископаемых серьезно усиливают нагрузку на природную среду, и многие сегодняшние стихийные бедствия, по мнению ученых, – это ответ Земли на разрушительные антропогенные воздействия. В связи с этим любое решение о добыче каких-либо полезных ископаемых должно приниматься только после тщательной и всесторонней экологической экспертизы с участием ученых и общественности. Это позволит минимизировать экологический вред от вторжения в экосистему и не допустить такие разработки полезных ископаемых, которые с большой долей вероятности могут привести к экологической катастрофе.

Следует помнить, что на каждое государство и гражданское общество ложится ответственность не только перед настоящими, но и перед будущими поколениями за то, чтобы не опоздать с практической реализацией стратегии перехода к устойчивому развитию. По общему мнению ученых, научно обосновавших различные модели и сценарии развития современной цивилизации на ближайшие десятилетия, у человечества не так уж много времени для осуществления этого перехода: первая четверть XXI века - критический момент в человеческой истории⁶. Как субъект международного права Россия с ее огромной территорией и богатыми природными ресурсами ответственна за их разумное и экологически безопасное использование не только перед собственным народом, но и перед международным сообществом.

К преградам на пути перехода России к устойчивому развитию, на наш взгляд, относятся взаимосвязанные проблемы, в числе которых: незавершенность нормативно-

⁵ Наше общее будущее: доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). М., 1989. Новая парадигма развития России в XXI веке (Комплексные исследования проблем устойчивого развития: идеи и результаты) / под ред. В.А. Коптюга, В.М. Матросова, В.К. Левашова. М.: Academia, 2000. 397 с.

⁶ Федотов А.П. Глобалистика: Начала науки о современном мире: курс лекции / А.П. Федотов. М.: Аспект Пресс, 2002. С. 83-88.

правовой основы перехода к устойчивому развитию; низкий уровень законности, и прежде всего, конституционной законности в стране; невысокий уровень экологической культуры органов власти, значительной части предпринимателей и общества в целом; высокий уровень коррумпированности властных структур и падение роли нравственных ценностей в общественном сознании; отсутствие государственной идеологии устойчивого развития и базирующейся на ней политики государства; недооценка роли гражданского общества и научного сообщества в решении задач по переходу России к устойчивому развитию.

Остановимся подробнее на некоторых наиболее острых проблемах перехода России к устойчивому развитию.

Итак, на первом этапе перехода к устойчивому развитию, согласно документам ООН, все государство в качестве первого шага должны были создать необходимую нормативно-правовую базу в соответствии с рекомендациями конференций ООН по охране окружающей среды и устойчивому развитию. Можно сослаться на международно-правовые документы, принятые, в первую очередь, конференциями ООН по окружающей среде и развитию, состоявшимися в 1992 году в Рио-де-Жанейро и участниками Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию в 2002 году в Йоханнесбурге⁷, а также последней Конференция ООН по устойчивому развитию «Рио+20», которая состоялась в июне 2012 года в Рио-де-Жанейро⁸ и была посвящена подведению итогов и определению дальнейших целей и путей устойчивого развития, и в частности, переходу всех стран к «зеленой экономике». России, как и другим государствам, следовало разработать национальную стратегию устойчивого развития. И большинство стран такую работу провели. В России было принято ряд промежуточных документов, но с 2004 года работа над Государственной стратегией устойчивого развития и проектом Федерального закона «О государственной политике по обеспечению перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» была прекращена. Безусловно, работа над этими документами должна быть возобновлена и завершена в самое ближайшее время, и реализуемая в нашей стране Стратегия развития России на период до 2020 г. должна стать Государственной стратегией перехода Российской Федерации к устойчивому развитию.⁹

В последние годы в России принято немало документов в области экологии и связанных с ней сферах, базирующихся на идеях устойчивого развития. Так, Указом Президента РФ от 1 февраля 2010 г. № 120 утверждена Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, в 2012 году Президентом РФ утверждены «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.», а распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. утвержден План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, который носит комплексный характер и охватывает большой спектр экологических вопросов и проблем¹⁰. В июне 2014 г. Были внесены изменения в Федеральный закон РФ «Об охране окружающей среды» и ряд других законодательных актов, направленные на постепенное (вплоть до 2025 года) уменьшение негативного воздействия на окружающую среду от производственной деятельности¹¹.

В июне 2015 г. Минприроды завершил разработку «Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» и направил ее в Правительство

⁷ Основные положения устойчивого развития России/ под ред. А.М.Шелехова. М., 2002.

⁸ Корпоративный форум по устойчивому развитию «РиО +20»: обзор и результаты. Рио-де-Жанейро, 21 июня 2012 г. URL: http://www.iblfrussia.org/RioCorpSustForum_Outcome_RUS.pdf.

⁹ Бутусова Н.В. Конституционно-правовой статус российского государства. М.: изд-во Моск. гос. ун-та; Воронеж: Изд-во Воронеж. гос.ун-та, 2006. С.102-105.

¹⁰ Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 1 февр.2010 г. № 120 // СЗ РФ. 2010. № 5. Ст. 502. План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 год: утв. Расп. Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. //СЗ РФ. 2012.№52. Ст. 7561. Шевчук А. О плане действий по реализации «Основ государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://russian-greens.ru/node/217>.

¹¹ СЗ РФ. 2014. № 30 (ч.1). Ст. 4220.

Российской Федерации. Проект Стратегии, разработанной во исполнение поручения Президента Российской Федерации Совету Безопасности РФ прошел процедуру общественного обсуждения, в частности, обсуждался экспертами на сессиях VII Невского экологического конгресса в Санкт-Петербурге 28-29 мая 2015 г.¹² В числе первоочередных направлений - повышение эффективности государственного контроля и надзора; улучшение качества государственно-экологической экспертизы, которую должны проходить все крупные инфраструктурные проекты, причем в условиях широкого общественного обсуждения; восстановление важнейших природных объектов (Байкал, Ладожское, Онежское озера и др.¹³ В процессе обсуждения Стратегии экологической безопасности было высказано немало критических замечаний. На наш взгляд, в указанном документе слабо прослеживается связь между стратегией экологической безопасности и стратегией устойчивого развития. Тем не менее, «Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» - чрезвычайно важный документ, который, очевидно, скоро будет принят, но на пути его реализации предвидится немало препятствий.

Прежде всего, следует учитывать крайне низкую результативность таких документов как государственные доктрины, стратегии, концепции: фактически отсутствует механизм их реализации, учитывающий необходимость согласования законодательной деятельности российского парламента с содержанием соответствующих вышеназванных документов.

Однако представляется, что именно у названных актов есть большой потенциал, позволяющий конкретизировать закрепленные Конституцией цели и задачи государства во всех сферах жизни. Но этот потенциал, может быть реализован только при условии устранения несоответствия между содержанием и юридической формой, в которую облакаются государственные стратегии, доктрины и концепции. Имеющие почти одно и то же наименование и назначение акты принимаются разными государственными органами, имеют разную юридическую силу и юридические свойства: одни из них (утвержденные указами Президента РФ и одобренные постановлениями Правительства РФ) являются нормативными актами, а другие (одобренные распоряжениями Правительства РФ) имеют ненормативный характер. К примеру, Экологическая Доктрина Российской Федерации¹⁴, (август 2002), учитывающая рекомендации ООН по проблемам охраны окружающей среды и устойчивому развитию, была одобрена распоряжением Правительства РФ. А ведь это чрезвычайно важный документ, в котором определялись цели, направления развития, задачи и принципы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период!

В целях повышения качества и эффективности стратегий, концепций и доктрин, закрепляющих цели, задачи, основные направления деятельности государства, было бы правильным повысить юридическую силу всех этих документов до уровня федерального закона. Но пока отсутствует механизм реализации таких документов как стратегии, остается надеяться на то, что Стратегия экологической безопасности будет утверждена указом Президента РФ. И тогда остается уповать на его политическую волю: в режиме так называемого «ручного управления» воля главы государства потребует для решения вопросов, связанных с необходимостью приведения нашего законодательства в соответствие с государственной стратегией экологической безопасности.

Вызывает серьезную озабоченность все еще низкий уровень законности, и прежде всего, конституционной законности в стране в целом, во всех сферах, и в экологической сфере, в частности.

Это проблема весьма сложна и многогранна. Так, следует отметить слабую результативность экологического законодательства и множества официальных документов в области экологии, принципиальные положения которых чаще остаются только на бумаге. Особое

¹² <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=141335>

¹³ Там же.

¹⁴ Экологическая доктрина Российской Федерации от 31 августа 2002 г.: Одобрена Расп. Правительства РФ от 31 авг. 2002 г. № 1225-р // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

беспокойство вызывает нарушения Конституции Российской Федерации- Основного закона государства¹⁵, обладающего высшей юридической силой. Конституция является важнейшей социальной ценностью, «это формализованный общественный договор о принципах государственного и общественного устройства».¹⁶ Когда принимаются законы, конкретизирующие конституционные нормы, которые выхолащивают смысл положений, идей Конституции, - происходит утрата «духа и буквы конституционных положений» тем более, когда эти законы приняты с нарушением конституционного принципа законности как одного из основ конституционного строя России (ст. 15 Конституции РФ).

На конкретном примере принятия решения о разработке полезных ископаемых попытаемся разобраться с его конституционно-правовой основой. Речь идет о принятии Распоряжения Правительства Российской Федерации от 26.12.2011 г. №2360-р. о проведении 2012 году конкурса на право пользования участками недр федерального значения, расположенными на территории Воронежской области (Еланского и Елkinsкого месторождений)¹⁷.

Прежде всего отметим, что принятие указанного распоряжения Правительства без проведения экологической экспертизы, без серьезных экономических и социальных обоснований, без учета мнения ученых и широкого общественного обсуждения, стало возможным вследствие того, что в декабре 2006 года под предлогом устранения излишних административных барьеров в Градостроительный кодекс РФ и в ряд российских законов (в частности, законы об экологической экспертизе, об охране окружающей среды и др.)¹⁸, были внесены изменения, которые свели на нет роль обязательной государственной экологической экспертизы и оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. Известные юристы-экологи пытались вести борьбу за восстановление обязательной государственной экспертизы, однако существенных результатов эта борьба пока не дала.¹⁹

Норма ст.11 ФЗ РФ «Об экологической экспертизе» в прежней редакции закрепляла очень важную юридическую гарантию от принятия необоснованных, опасных с экологической точки зрения нормативных и иных актов, управленческих решений: в качестве обязательного этапа процедуры принятия упомянутых актов предусматривалась их экологическая экспертиза. Однако, как мы видим, данной гарантии оказалось недостаточно: она не застраховала от внесения изменений в саму нормы ст.11 указанного Закона. Государственной Думой была нарушена законодательно предусмотренная процедура: экологическая экспертиза в отношении новой (и ныне действующей) редакции нормы ст. 11 анализируемого Закона не проводилась. Ни Совет Федерации, одоббивший этот закон, ни Президент, его подписавший, на данное обстоятельство, к сожалению, «не обратили внимания». В результате было допущено нарушение предусмотренного ч .2 ст.15 Конституции РФ требований соблюдения Конституции и законов всеми органами государственной власти и должностными лицами. Несоблюдение предусмотренной законом процедуры для внесения изменений в правовые акты - это нарушение конституционного принципа законности как одного из основ конституционного строя Российской Федерации. И, следовательно, только по этим основаниям можно говорить о неконституционности анализируемых и иных норм законодательства в сфере охраны природы, принятых или измененных с нарушением вышеназванной процедуры.

Однако существуют и иные, не менее серьезные сомнения в конституционности анализируемого законодательства, а также принятого на его основе распоряжения Правительства от 26.12.2011 г., в связи с тем, что их реализация создает серьезную угрозу конституцион-

¹⁵ Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993г. 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.

¹⁶ Зорькин В. Доверие и право // Российская газета, 2013.

¹⁷ Распоряжения Правительства Российской Федерации от 26.12.2011 г. №2360-р // СЗ РФ. 2012. № 2. ст. 335.

¹⁸ Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005, № 1 (часть 1). Федеральный закон от 23.11.95 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2.

¹⁹ Боголюбов С.А. Право и этика в экологии//Диалог культур и партнерство цивилизаций:IX Международные Лихачевские научные чтения, 14-15 мая 2009 г. СПб.: Изд-во СПбГУП, 2009. С. 380-382,426.

ному строю, национальной безопасности страны, правам и свободам человека и гражданина в Российской Федерации: без проведения экологической экспертизы, без учета мнения ученых и широкого общественного обсуждения стало возможным принятие решений, реализация которых способна разрушить экологическую среду, причинить вред здоровью людей, привести к широкомасштабной экологической катастрофе. Упомянутые акты нарушают основополагающие положения Конституции Российской Федерации, предусмотренные нормами ст.2, ст.3, ст.7, ст.9, ст.15, ст.17, ст.18, ст. 20, ст.41, ст.42, ст.45 и др. Основного закона, препятствуют реализации принципов прямого, непосредственного действия российской Конституции (ст.15), непосредственного действия прав и свобод, которые должны определять «смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления...» (ст.18 Конституции РФ). В первую очередь, речь идет о взаимосвязанных и взаимообусловленных правах на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии (ст.42, ст.24), о праве на охрану здоровья (ст.41), в конечном итоге об основополагающем праве на жизнь (ст. 20) и др.

В соответствии с независимыми экспертными оценками перспектив разработки Еланского и Елкинского месторождений в Воронежской области, проведенные том числе и по инициативе Общественной палаты Российской Федерации²⁰, группами ученых, в состав которой вошли специалисты в различных областях знаний, реализация проекта добычи сульфидных медно-никелевых руд опасной категории и строительство высокотоксичного горно-металлургического комплекса в густонаселенном районе Европы, на уникальных чернозёмных почвах, вблизи заповедника, где обитают занесенные в Красную книгу животные, протекает одна из самых чистых рек, впадающих в Дон, приведет к серьезнейшему загрязнению окружающей среды, в частности, загрязнению и обмелению рек Азовского бассейна и Черноморского бассейнов, повредит Хоперскому заповеднику, приведет к гибели элитных черноземов и утрате навсегда возможности производить экологически чистую сельскохозяйственную продукцию, и воистину к катастрофическим последствиям для жизни и здоровья людей! Ученые-экономисты сделали вывод об абсолютной нерентабельности добычи никеля в указанном регионе, и о том, что экономическая выгода от сельскохозяйственного производства и развития экотуризма может значительно превосходить предполагаемую прибыль от разработки никелевых месторождений, в результате которых будет разрушена экосистема и похороны наши реальные шансы развивать на воронежской земле органическое земледелие, экологически чистое сельскохозяйственное производство, способное накормить всю Россию и обеспечить продовольственную безопасность страны!

В связи с этим к Президенту России В.В.Путину обратилось более ста тысяч граждан России – жителей Воронежской области и ряда других областей, которые желают процветания и устойчивого развития родному краю. На основании ст.2, 3, п.1-2 ст. 15, 18, ст. 104 Конституции РФ в обращении на имя Президента как главы государства, гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина говорится о необходимости внесения изменений и дополнений в Градостроительный кодекс РФ, Федеральный закон «Об охране окружающей среды», в Федеральный закон «Об экологической экспертизе», в Закон РФ «О недрах»: следует, в первую очередь, возвратиться к редакции принципиальных норм этих законов, существовавшей до 18.12.2006 г., а также дополнить Закон РФ «О недрах» положением об обязательности проведения на предпроектной стадии оценки воздействия на окружающую природную среду (ОВОС) и государственной экологической экспертизы с участием общественности. Помимо этого, граждане просят Президента воспользоваться своим правом, предусмотренным ч. 3 ст. 115 Конституции, и отменить основанное на законодательстве, нарушающее основополагающие конституционные права и свободы человека и гражданина, Рас-

²⁰ Комплексная экспертная оценка целесообразности и возможных последствий планируемых разработок медно-никелевых месторождений в Воронежской области. М., 2012. 121 с. Проблемы разработки полезных ископаемых и стратегия устойчивого развития регионов России (на примере Воронежской области)/ Материалы научной конференции. Воронеж, 2014. 306 с.

поряжение Правительства Российской Федерации от 26.12.2011 г. № 2360-р., создающее угрозу экологической безопасности страны.

Э. Панфилова (до недавнего времени Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации) в своем ежегодном Докладе за 2015 год уделила чрезвычайно серьезное внимание безопасности окружающей среды, в частности, обратила внимание Президента России на вышеупомянутое Обращение более чем ста тысяч граждан России. Она отметила, что «на протяжении нескольких лет за сохранение благополучного сельскохозяйственного края, Хоперского заповедника борются жители Воронежской области. Проводимые изыскательские работы и намеченная разработка участков недр федерального значения Еланское и Елкинское для добычи медно-никелевых руд вызывают обоснованные опасения жителей. Работы по разработке их месторождений планируется вести в 15 км от Хоперского заповедника, что, согласно независимой экспертной оценке, приведет к уничтожению уникального природного комплекса и обернется настоящей катастрофой не только для Воронежской, но и для Волгоградской области. Предупреждается о высокой вероятности загрязнения почвы и воды ядовитыми элементами: мышьяком, сурьмой, висмутом, серой, входящими в состав руды. Экологически чистый сельскохозяйственный регион, в котором процесс формирования почвы проходил около ста тысяч лет, рискует измениться до неузнаваемости. В связи с этим было направлено обращение Президенту Российской Федерации, в котором поднимался вопрос о разрешении сложившейся ситуации, на основании которого Президент России поручил Председателю Правительства Российской Федерации «тщательно разобраться в сложившейся ситуации»²¹.

Приведенный пример свидетельствует о важной роли граждан, различных общественных формирований, гражданского общества в осуществлении экологического контроля. В целях повышения его эффективности необходимо закрепить механизм участия общественности в лице экологических организаций в государственной экологической экспертизе и оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду на допроектной стадии, предусмотрев соответствующие изменения и дополнения в Федеральных законах «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе», «О недрах», в Градостроительном кодексе» и др. Совершенно очевидно, что без активной роли и участия гражданского общества и взаимодействия государства с ним во всех сферах переход к устойчивому развитию невозможен. Особенно важно принципиально изменить роль научного общества как части гражданского общества в разработке и принятии нормативных актов, различных управленческих решений, способных оказать негативное воздействие на окружающую природную среду. Экспертные заключения ученых должны иметь решающее значение как при решении вопроса о возможности добычи полезных ископаемых, так и о допустимом антропогенном воздействии в процессе хозяйственной деятельности в каждом конкретном случае.

Важнейшей задачей российских ученых-юристов и представителей иных общественных наук является разработка общенациональной идеологии устойчивого развития. Общенациональная идеология устойчивого развития России, на наш взгляд, представляет собой концептуально, научно обоснованную систему взглядов и идей, определяющих стратегию качественно новой (в гармонии с природой) модели развития общества и государства, ориентированной на претворение в жизнь гуманистических ценностей и идеалов и предотвращение угроз развитию современной цивилизации при соблюдении национальных интересов России. Идеология устойчивого развития призвана раскрыть содержание стоящих перед государством и обществом задач и определить их взаимную ответственность перед настоящими и будущими поколениями.

В заключении, в подтверждение важности решения названных задач хотелось бы напомнить об Обращении к человечеству выдающегося русского ученого-академика Н.Н. Моисеева, который на пороге XXI в. за несколько дней до смерти предупреждал: «Человек подо-

²¹ Доклад уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // Российская газета. 2016. 24 марта.

шел к пределу, который нельзя переступить ни при каких обстоятельствах. Один неосторожный шаг - и человечество сорвется в пропасть... При этом глобальная экологическая катастрофа может подкрасться совсем незаметно, совершенно неожиданно и столь внезапно, что никакие действия людей уже ничего не смогут изменить... Новая цивилизация должна начаться не с новой экономики, а с новых научных знаний и с новых образовательных программ. Человечество должно научиться жить в согласии с Природой, с ее законами. Люди должны воспринимать себя не господами, а частью Природы. Новые моральные принципы должны войти в кровь и плоть Человека...».²²

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Наше общее будущее: доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). М., 1989.
2. Доклад уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // Российская газета. 2016. 24 марта.
3. Основные положения устойчивого развития России/ под ред. А.М.Шелехова. М., 2002.
4. Боголюбов С.А. Право и этика в экологии // Диалог культур и партнерство цивилизаций: IX Международные Лихачевские научные чтения, 14-15 мая 2009 г. СПб.: Изд-во СПбГУП, 2009.
5. Бутусова Н.В. Конституционно-правовой статус российского государства. М.: Изд-во Моск. гос. ун-та; Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006.

Бутусова Наталия Владимировна

Воронежский государственный университет
Доктор юридических наук, профессор кафедры
конституционного права России и зарубежных стран
394006, г. Воронеж, Университетская пл., 1
Тел: 8(473) 2208378
E-mail: butusova@law.vsu.ru

N.V. BUTUSOVA

ABOUT SOME PROBLEMS OF RUSSIAN TRANSITION TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT

In the paper in the constitutional-legal aspect analyzes the problems of Russia's transition to sustainable development as a science-based development in harmony with nature and based on universal human values. The author formulated proposals aimed at eliminating obstacles to Russia's transition to sustainable development, in particular aimed at increasing the level of constitutional legality and the formation of state ideology of sustainable development and policy based on it.

Ключевые слова: устойчивое развитие, экологическая культура, государственная идеология устойчивого развития, роль гражданского общества и государства, переход к устойчивому развитию.

BIBLIOGRAPHY

1. Nashe obshhee budushhee: doklad Mezhdunarodnoj komissii po okruzhajushhej srede i razvitiju (MKOSR). M., 1989.
2. Doklad upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii za 2015 god // Rossijskaja ga-zeta. 2016. 24 marta.
3. Osnovnye polozhenija ustojchivogo razvitija Rossii/ pod red. A.M.Shelehova. M., 2002.
4. Bogoljubov S.A. Pravo i jetika v jekologii // Dialog kul'tur i partnerstvo civilizacij: IX Mezhdunarodnye Lihachevskie nauchnye chtenija, 14-15 maja 2009 g. SPb.: Izd-vo SPbGUP, 2009.
5. Butusova N.V. Konstitucionno-pravovoj status rossijskogo gosudarstva. M.: Izd-vo Mosk. gos. un-ta; Voronezh: Izd-vo Voronezh. gos. un-ta, 2006.

Butusova Natalia Vladimirovna

Voronezh State University
Doctor of Law, professor
Department of Constitutional law of Russia and foreign countries
394006, Voronezh, University pl., 1
Tel.: 8 (473) 2208378,
E-mail: butusova@law.vsu.ru

²² Моисеев Н. Обращение (24 февр. 2000г.) // Независимая газета. 2000. 23 августа.

Т.Н. МОДНИКОВА

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЫБОРНЫХ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена исследованию критериев оценки эффективности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления. Анализируя теорию, законодательство и правоприменительную практику, автор приходит к выводу о спорном характере критериев оценки эффективности деятельности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Ключевые слова: эффективность деятельности; органы и должностные лица местного самоуправления; вопросы местного значения.

Эффективная деятельность выборных органов и должностных лиц местного самоуправления можно расценить, как уровень соответствия результатов деятельности по решению вопросов местного значения. Показателем оценки эффективности деятельности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления является, с одной стороны, составляющей процесса управления, позволяющего получить информацию о результатах, проблемах управления, достижении плановых показателей в деятельности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, с другой, является требованием Федерального закона «Об общих принципах...» (ст. 18.1). В соответствии со статьей 18.1, во-первых, оценка деятельности органов местного самоуправления должна проводиться по утвержденным показателям и в установленной форме; во-вторых, порядок утверждения перечня показателей определяется Президентом Российской Федерации; в-третьих, субъекты Российской Федерации могут оказывать содействие в целях достижения наилучших показателей, а также в качестве поощрения, предоставляя за счет средств регионального бюджета гранты муниципальным образованиям.

После конституционной реформы 1993 года в обществе складывалось несколько упрощенное и одностороннее представление о природе ответственности и результатах деятельности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления. Законодательство не способствовало повышению эффективности взаимодействия, контроля, выработке критериев оценки деятельности выборных органов и должностных лиц. Считалось, что недостаточно эффективная деятельность будет замечена избирателями, в связи с чем они откажут в доверии в ходе очередных выборов. И этого будет достаточно.

Практика функционирования публичной власти в Российской Федерации продемонстрировала, в некоторой степени, отступление от конституционных принципов самостоятельности муниципальных образований. Движение административной реформы «сверху вниз», расширение административных методов и их учащенное использование в конституционных правоотношениях, в конечном итоге, привело к преимущественно административному пониманию оценки эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий. По смыслу ее статей 130, 131, 132 и 133, Конституцией Российской Федерации и законом устанавливаются права и обязанности местного самоуправления. Из этого конституционного принципа в его взаимосвязи с другими предписаниями Конституции Российской Федерации вытекает, что деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции Российской Федерации и основанным на ней нормативным правовым актам. Для того чтобы обеспечить реализацию указанных конституционных положений, а также защитить права граждан (в том числе право на осуществление мест-

ного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем гарантировать муниципальным образованиям защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, Российская Федерация, как суверенное государство, вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления¹.

На выборные органы местного самоуправления, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления возлагаются вытекающие из природы местного самоуправления обязанности по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретных муниципальных образований, а надлежащее исполнение обязательств, взятых непосредственно перед населением, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти.

Органы и должностные лица местного самоуправления, на наш взгляд, имеют различную степень участия в решении вопросов местного значения. В самом общем виде представительный орган муниципального образования осуществляет нормотворческую, контрольную и бюджетную функции. Однако эти функции не являются исключительными. Глава муниципального образования (вне зависимости от способа формирования – выборов из числа депутатов или всенародных выборов) также осуществляет нормотворческую, контрольную и бюджетную функции. В частности, он обладает правом правотворческой инициативы в представительном органе, может наделяться правом вето на принятые нормативные правовые акты. Глава муниципалитета вправе самостоятельно издавать нормативные правовые акты, которые, однако, не должны противоречить законодательству, уставу муниципального образования и нормативным правовым актам, принятым представительным органом муниципалитета. Контрольная функция, согласно ряду правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, присуща всем без исключения органам государственной власти и местного самоуправления. Иными словами, в рамках компетенции представительного органа муниципального образования глава муниципального образования несет публично-правовую обязанность эффективного взаимодействия с представительным органом, направленного на достижение цели обеспечения согласованного функционирования всех звеньев устава муниципалитета. Глава муниципального образования обладает собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. Эта компетенция следует из его статуса как высшего должностного лица в системе местного самоуправления. Но глава муниципалитета обязан осуществлять контроль и над всеми другими вопросами местного значения, реализуемыми соответствующим муниципалитетом посредством координации, содействия, сотрудничества.

Местное самоуправление по-прежнему базируется на институте публичных выборов. Однако законодатель теперь исходит из предпосылки, что от выборных органов и должностных лиц местного самоуправления не всегда можно ожидать эффективную деятельность. Функционирование институтов местного самоуправления предполагает мониторинг, оценку со стороны государства на основе четко выраженных критериев, закрепленных на законодательном уровне. Разумеется, в какой-то мере это может рассматриваться в качестве государственного вмешательства в самостоятельность местного самоуправления. Но практика показывает, что совершенно самостоятельные муниципальные органы не всегда эффективно реализуют возложенные на них полномочия. В итоге, российский законодатель воспринял методику оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, что нашло свое выражение в нормах Федерального закона «Об общих принципах...» (ст. 18.1). В ней не устанавливаются конкретные показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Более того, по смыслу анализируемой статьи данные критерии не обязательно должны устанавливаться правовым актом главы государства. В буквальном

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4902.

смысле законодатель предписывает, что перечень соответствующих показателей «утверждается в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации». Иными словами, глава государства должен определить порядок, в котором утверждаются показатели для оценки эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Они могут быть дифференцированы по видам органов или иметь универсальный характер.

Эффективность деятельности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления может оцениваться не только на основе анализа качества реализации установленных законом вопросов местного значения, но и ряда других критериев, устанавливаемых указом главы государства и носящих преимущественно социально-экономический характер (отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников муниципальных учреждений к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций; доля населения, охваченного профилактическими осмотрами; число случаев смерти лиц в возрасте до 65 лет; доля амбулаторных учреждений, имеющих медицинское оборудование в соответствии с таблицей оснащения; доля детей в возрасте от трех до семи лет, получающих дошкольную образовательную услугу и (или) услугу по их содержанию в организациях различной организационно-правовой формы и формы собственности в общей численности детей от трех до семи лет и т.д.)².

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» распоряжением Правительства Российской Федерации № 1313-р от 11 сентября 2008 г. были утверждены, во-первых, перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов; во-вторых, типовая форма доклада глав местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности; в-третьих, методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов; в-четвертых, методические рекомендации о порядке выделения за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей³.

Указанные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, несомненно, способствовали дальнейшему совершенствованию деятельности муниципальных образований. Вместе с тем, нельзя не заметить ряд недостатков и спорных положений, которые требуют внимания в современной теории, законодательстве и правоприменительной практике. В юридической науке справедливо подчеркнуто, что оценка эффективности должна осуществляться строго в рамках конституционности института местного самоуправления⁴. Эффективность местного самоуправления определяется, в основном, уровнем его демократичности⁵, гибкостью в партнерских отношениях с другими муниципалитетами⁶, доверием населения⁷, и в значительно меньшей степени – формой типового доклада главы муниципального образования о достигнутых показателях в социально-экономическом развитии местной террито-

² Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5815.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р // СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 4455.

⁴ Сивицкий В.А. Реформы разграничения полномочий и местного самоуправления: эффективность в рамках Конституции Российской Федерации // Ученые записки Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. 2005. № 1. С. 108.

⁵ Уваров А.А. О некоторых критериях эффективности местного самоуправления // Правоведение. 1999. № 2. С. 123.

⁶ Кирпичников В.А. Роль ассоциаций и других объединений местных властей в повышении эффективности местного самоуправления // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1994. № 3. С. 126.

⁷ Ныров А.В. Доверие населения как критерий эффективности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления // Актуальные проблемы юридической науки и образования. Ижевск, 2007. С. 166-169.

рии. Глава муниципального образования и другие органы местного самоуправления, на наш взгляд, не обязаны преимущественно «рапортовать» перед государственными чиновниками о своих достижениях, поскольку основной акцент в их деятельности лежит в плоскости отчетности перед гражданами, их избравшими⁸. Более того, вследствие норм ст. 130 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и не могут нести полной ответственности за все показатели, упомянутые в Указе Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», т.к. в своем большинстве они не относятся к вопросам местного значения, перечисленным в Федеральном законе «Об общих принципах...».

Главный показатель эффективности деятельности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления состоит в поддержке или, напротив, не поддержке кандидатов в депутаты и на выборные должности в ходе очередной избирательной кампании по выборам в органы местного самоуправления. Чрезмерная подотчетность органов местного самоуправления государственным органам смещает конституционные акценты в ненадлежащем направлении, поскольку главная задача муниципалитета состоит в реализации потребностей и интересов граждан, проживающих на соответствующей территории. Это достигается в основном благодаря функционированию конституционных институтов муниципальной демократии.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4902.
2. Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5815.
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р // СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 4455.
4. Кирпичников В.А. Роль ассоциаций и других объединений местных властей в повышении эффективности местного самоуправления // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1994. № 3. С. 126.
5. Ныров А.В. Доверие населения как критерий эффективности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления // Актуальные проблемы юридической науки и образования. Ижевск, 2007. С. 166-169.
6. Полякова А.А. Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации. Приближение власти к народу, повышение эффективности ее деятельности в интересах населения // Государственная власть и местное самоуправление. 1998. № 1.
7. Сивицкий В.А. Реформы разграничения полномочий и местного самоуправления: эффективность в рамках Конституции Российской Федерации // Ученые записки Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. 2005. № 1.
8. Уваров А.А. О некоторых критериях эффективности местного самоуправления // Правоведение. 1999. № 2.

Модникова Татьяна Николаевна

Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал
Кандидат юридических наук
Доцент кафедры конституционного и муниципального права
302028, Орел, б. Победы, 5а
Тел.: (486-2) 71-40-14
E-mail: mmts77@mail.ru

⁸ Полякова А.А. Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации. Приближение власти к народу, повышение эффективности ее деятельности в интересах населения // Государственная власть и местное самоуправление. 1998. № 1. С. 31.

T.N. MODNIKOVA

SOME OF THE CHALLENGES OF EVALUATING THE PERFORMANCE OF ELECTED BODIES AND OFFICIALS OF LOCAL GOVERNMENT

The article is devoted to assessing the effectiveness of elected officials and local government officials. Analyzing the theory of legislation and law enforcement, the author finds that the disputed nature of the criteria for evaluating the performance of the elected bodies and local government officials on issues of local importance.

Keywords: *performance, bodies and officials of local self-government, local issues.*

BIBLIOGRAPHY

1. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 16 oktiabria 1997 g. № 14-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti punkta 3 stat'i 49 Federal'nogo zakona ot 28 avgusta 1995 goda «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii» // SZ RF. 1997. № 42. St. 4902.
2. Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 28 apreliia 2008 g. № 607 «Ob otsenke effektivnosti deiatel'nosti organov mestnogo samoupravleniia gorodskikh okrugov i munitsipal'nykh raionov» // SZ RF. 2012. № 43. St.5815.
3. Rasporiazhenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 11 sentiabria 2008 g. № 1313-r // SZ RF. 2008.- № 39. St. 4455.
4. Kirpichnikov V.A. Rol' assotsiatsii i drugih ob»edinenii mestnykh vlastei v povyshenii effektivnosti mestnogo samoupravleniia // Vestnik Mezhpapamentskoi Assamblei. 1994. № 3. S. 126.
5. Nyrov A.V. Doverie naseleniia kak kriterii effektivnosti vybornykh organov i dolzhnostnykh lits mestnogo samoupravleniia // Aktual'nye problemy iuridicheskoi nauki i obrazovaniia. Izhevsk. 2007. S. 166-169.
6. Poliakova A.A. Stanovlenie i razvitie mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii. Priblizhenie vlasti k narodu, povyshenie effektivnosti ee deiatel'nosti v interesakh naseleniia // Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie. 1998. № 1. S. 31.
7. Sivitskii V.A. Reformy razgranicheniia polnomochii i mestnogo samoupravleniia: effektivnost' v ramkakh Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii // Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i finansov. 2005. № 1. S. 108.
8. Uvarov A.A. O nekotorykh kriteriiakh effektivnosti mestnogo samoupravleniia // Pravovedenie. 1999. № 2. S. 123.

Modnikova Tatyana Nikolaevna

Russian Academy of national economy and public administration under the President of the Russian Federation, Orel affiliate
Candidate of legal science, assistant Professor
of constitutional and municipal law
302028, Orel, b. Pobedy, 5a
Tel.: (486-2) 71-40-14
E-mail: mmts77@mail.ru

В.Л. БАБУРИНА

ОТКАЗ ОТ ГРАЖДАНСТВА ИНОСТРАННОГО ГОСУДАРСТВА КАК УСЛОВИЕ ПРИЁМА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЕ ГРАЖДАНСТВО

В настоящей статье рассматриваются особенности реализации процедуры отказа от иностранного гражданства при приёме в гражданство Российской Федерации. Автором анализируется зарубежное законодательство о гражданстве, а также проблемы, возникающие на практике в связи с подтверждением отказа от иностранного гражданства, формулируются предложения по совершенствованию российского законодательства, направленные на решение данных проблем.

Ключевые слова: отказ от иностранного гражданства, несколько гражданств, носители русского языка.

В целях поддержания правопорядка внутри страны¹ в 2014 году в Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»² (далее - Закон о гражданстве) были внесены изменения, обязывающие российских граждан, имеющих также иностранное гражданство и проживающих на российской территории, уведомить об этом полномочные органы Российской Федерации³. Мы не отрицаем значимости законодательного нововведения в области защиты интересов российского государства в целях обеспечения государственной безопасности страны⁴ путём осуществления контроля по отношению к российским гражданам, имеющим или приобретающим иностранное гражданство. Однако по-прежнему остаётся неурегулированной и должным образом неконтролируемой обратная ситуация, при которой у иностранных граждан, ставших гражданами Российской Федерации, сохраняется также прежнее гражданство в связи с формальной реализацией процедуры отказа от иностранного гражданства при приобретении российского гражданства. Причём такая ситуация нередко возникает помимо воли самих граждан. Так по словам Владимира Плигина, главы комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, некоторые иностранные граждане, которые приобрели иностранное гражданство, даже не знают о сохранении у них прежнего гражданства, в силу чего они становятся обладателями нескольких гражданств⁵. Таким образом, отсутствие чёткой правовой регламентации процедуры отказа от иностранного гражданства может порождать конфликтные ситуации, нарушать законные интересы и граждан, и государства.

Цель настоящей статьи – проанализировав законодательство о гражданстве России и зарубежных стран, сформулировать предложения, направленные на решение указанных выше проблем.

¹ Пояснительная записка к законопроекту о внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/> (дата обращения: 28.10.2015).

² СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

³ Федеральный закон от 4 июня 2014 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2927.

⁴ Ландау И.Л. О некоторых новеллах законодательства, регулирующего институт гражданства в Российской Федерации // Вестник БФУ им. И. Канта. 2014. № 9. С. 21-27.

⁵ Замахина Т. Закон о сокрытии двойного гражданства может быть смягчён [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/06/04/gragdanstvo-site-anons.html> (дата обращения: 17.02.2016).

В соответствии с международным опытом правового регулирования вопросов гражданства приобретение гражданства той или иной страны, как правило,⁶ предполагает отказ от прежнего гражданства. Исключением не является и Российская Федерация, по законодательству которой одним из условий приёма иностранных граждан в российское гражданство является отказ от их прежнего гражданства, кроме случаев предусмотренных федеральным законодательством о гражданстве или международными договорами России с иностранными государствами по различным вопросам гражданства.

Так, Закон о гражданстве освобождает от необходимости отказа от иностранного гражданства при приобретении российского гражданства беженцев, лиц, имеющих политическое убежище на территории России, лиц, имеющих особые заслуги перед Российской Федерацией, ветеранов Великой Отечественной войны, детей, а также недееспособных лиц. По нашему мнению, этот перечень следует расширить. В частности, в целях гуманизации российского законодательства о гражданстве, с учётом происходящих в обществе процессов глобализации, а также значительного количества интернациональных браков россиян с иностранными гражданами ближнего и дальнего зарубежья⁷, к лицам, которым не требуется отказываться от прежнего гражданства при приобретении российского гражданства, следует отнести иностранных граждан, состоящих в браке с российскими гражданами не менее трёх лет.

Примером международного документа, разрешающего сохранение гражданства иностранного государства при приобретении российского гражданства, является Договор от 7 сентября 1995 г. между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства (далее - Договор). В соответствии с указанным Договором, каждое из государств признаёт за своими гражданами право приобрести гражданство второго государства, не утрачивая своё первое гражданство.⁸

В результате анализа Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации⁹ нами выделено две группы документов, предусматривающих необходимость выполнения определённых условий иностранными гражданами в целях подтверждения отказа от прежнего гражданства в зависимости от обстоятельств приёма в российское гражданство, установленных Законом о гражданстве.

В первую группу входят документы, исходящие от иностранного гражданина и подтверждающие: 1) обращение иностранного гражданина в полномочный орган иностранного государства с целью отказа от гражданства, а также 2) обязательства иностранного гражданина перед Российской Федерацией о выходе из иностранного гражданства при приобретении российского гражданства военнослужащими, являющимися гражданами государств бывшего СССР и проходящими военную службу в России не менее трёх лет, или 3) обязательства иностранного гражданина перед Российской Федерацией о направлении документа о прекращении иностранного гражданства в полномочный орган, принявший решение о приёме иностранного гражданина, проживающего за границей, в российское гражданство, если отказ лица от иностранного гражданства возможен, но обусловлен приобретением российского гражданства, а также если иностранное гражданство прекращается у лица вследствие приобретения российского гражданства.

Ко второй группе мы относим документы, исходящие от полномочных органов иностранного государства и подтверждающие: 1) получение обращения иностранного гражданина об отказе от иностранного гражданства, 2) выход иностранного гражданина из гражданства, 3) невозможность отказа иностранного гражданина от иностранного гражданства, а

⁶ Например, для приобретения гражданства США, Франции, Италии, Израиля не требуется отказ от прежнего гражданства. См.: Дунаевский И. Читайте, завидуйте, я – гражданин... // Рос. газ. 2014. 31 марта. С. 12.

⁷ Например, в 2015 году 16 % от всех браков, зарегистрированных органами ЗАГС в г. Москве, составляли браки россиян с иностранными гражданами. См.: Бабкин С. Её назвали Радость [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2016/02/11/sostavlen-rejting-samyh-redkih-detskih-imen.html> (дата обращения: 15.02.2016).

⁸ СЗ РФ. 2005. № 7. Ст. 495.

⁹ Указ Президента Рос. Федерации от 14 нояб. 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4571.

также 4) невозможность отказа иностранного гражданина от иностранного гражданства по не зависящим от него причинам. К таким причинам относятся: отказ полномочного органа иностранного государства в выходе из гражданства; невозможность выхода из гражданства по законодательству иностранного государства; отсутствие ответа на обращение иностранного гражданина в полномочные органы иностранного государства с целью отказа от иностранного гражданства в течение срока, предусмотренного для ответа на обращение в соответствии с законодательством иностранного государства.

Одной из особенностей правовой связи гражданства является устойчивый двусторонний характер такой связи между гражданином и государством, что означает наличие корреспондирующих прав и обязанностей указанных субъектов, их постоянное партнёрское взаимодействие во всех сферах общественной жизни, обусловленное принадлежностью лица к гражданству, а также то, что прекращение такой связи без учёта воли какой-либо из сторон в одностороннем порядке не представляется возможным. Так С.А. Авакьян определяет действия государства в лице компетентных органов по прекращению правовой связи лица с государством без учёта воли гражданина как лишение гражданства.¹⁰ Лишение гражданства противоречит международным стандартам в области прав человека¹¹ и запрещено законодательством Российской Федерации. По аналогии с определением лишения гражданства, действия гражданина по прекращению его правовой связи с государством без учёта воли государства представляет собой не что иное, как отказ от гражданства. Так как при отказе лица от гражданства не учитывается воля государства, то наличие отказа от гражданства не влечёт автоматического прекращения правовой связи гражданства между лицом и государством. В связи с этим мы полагаем, что документы, исходящие только от иностранного гражданина (в соответствии с предложенной нами выше классификацией), желающего приобрести российское гражданство, безусловно, подтверждают намерения лица отказаться от прежнего гражданства, однако, не всегда достаточны для прекращения правовой связи гражданства.

Например, в соответствии с законодательством о гражданстве Республики Узбекистан прекращение гражданства республики Узбекистан осуществляется посредством выхода из гражданства.¹² Однако для оформления такого выхода одного обращения об отказе от гражданства Республики Узбекистан недостаточно, наряду с ним требуется предоставить значительный перечень иных документов.¹³

В добавление к вышеизложенному отметим существование проблемы ответственности за неисполнение обязательств о прекращении иностранного гражданства теми гражданами, которые давали такое обязательство в целях приобретения российского гражданства. По нашему мнению, неисполнение подобного обязательства свидетельствует о невыполнении условия об отказе от иностранного гражданства.

Мы полагаем, что и документы полномочных органов иностранного государства, подтверждающие обращение к ним иностранного гражданина по поводу отказа от гражданства, свидетельствуют лишь о доведении воли иностранного гражданина прекратить гражданство до государства, но не подтверждает прекращение гражданства без прохождения процедуры выхода из гражданства в соответствии с законодательством иностранного государства.

¹⁰ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс : в 2 т. 3-е изд., стереотипное. М., 2010. Т. 1. С. 515.

¹¹ Всеобщая декларация прав человека: принята и провозглашена резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 10 дек. 1948 г. // Международная защита прав и свобод человека: сб. документов. М., 1990. С. 14-20; Европейская конвенция о гражданстве: заключена в г. Страсбурге 6 нояб. 1997 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www1.umn.edu/humanrts/euro/Rets166.html> (дата обращения: 16.02.2015).

¹² Закон Республики Узбекистан от 2 июля 1992 г. № 632-ХП «О гражданстве Республики Узбекистан» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=4880 (дата обращения: 15.12.2015).

¹³ Указ Президента Республики Узбекистан от 20 нояб. 1992 г. № УП-500 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Узбекистан» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=790535 (дата обращения: 15.12.2015).

Проанализированные случаи, при которых происходит приём в российское гражданство без прекращения должным образом правовой связи гражданства с прежним государством, могут приводить к ситуации, при которой у лица, получившего российское гражданство, также сохраняется и иностранное гражданство. На указанную проблему обращали внимание, как учёные,¹⁴ так и органы государственной власти. Например, Правительством Российской Федерации был разработан проект федерального закона, предусматривающий возможность приобретения российского гражданства только после получения полномочными органами Российской Федерации в сфере гражданства документов от органов иностранного государства о состоянии прекращения иностранного гражданства или от судебных органов Российской Федерации о невозможности прекращения иностранного гражданства¹⁵. Но, этот проект так и не был внесён на рассмотрение в Государственную Думу¹⁶.

На наш взгляд, в целях исключения ситуации, когда у лица, принявшего российское гражданство, сохраняется прежнее иностранное гражданство вопреки действующему законодательству, необходимо обязать таких лиц прекратить прежнее иностранное гражданство и предоставить в последующем документ полномочного органа иностранного государства о выходе из иностранного гражданства в полномочные по вопросам гражданства органы Российской Федерации, а также установить разумный срок для исполнения такой обязанности. От исполнения указанной обязанности освободить лиц, которые не могут отказаться от прежнего гражданства по независящим от них обстоятельствам. Говоря о санкции за неисполнение российскими гражданами обязанности выйти из иностранного гражданства, на наш взгляд, необходимо расширить перечень оснований отмены решений по вопросам гражданства. Предлагаем, дополнить статью 22 Закона о гражданстве следующей формулировкой: «Решение о приобретении гражданства Российской Федерации может быть отменено в случае неисполнения обязанности по прекращению прежнего иностранного гражданства».

Не так давно в Законе о гражданстве появилась новая возможность приобретения гражданства в упрощённом порядке: приём в российское гражданство иностранных граждан, признанных носителями русского языка¹⁷. При этом носителями русского языка могут быть признаны иностранные граждане, владеющие русским языком и использующие его в повседневной жизни, при условии, что они или их родственники по прямой восходящей линии постоянно проживают или ранее проживали на территории Российской Федерации, а также на территории, относившейся к Российской Империи или СССР, в пределах государственной границы Российской Федерации.

Нельзя не отметить, приём в российское гражданство лиц, признанных носителями русского языка, является единственным случаем в российском законодательстве о гражданстве, когда отказ от гражданства иностранного государства при приёме в российское гражданство подтверждается документами полномочного органа иностранного государства о выходе иностранного лица из гражданства или невозможности такого выхода. Выход из гражданства можно рассматривать как действия гражданина и государства в лице компетентных органов по прекращению правовой связи лица с государством с учётом воли обеих сторон.

Однако у некоторых граждан возникают проблемы, связанные с прохождением процедуры выхода из иностранного гражданства. В частности, в настоящее время не представляется возможным получение документов о выходе из гражданства украинским гражданам, ввиду отказа в выдаче таких документов со стороны органов государственной власти Украи-

¹⁴ См., например: Чудиновских О.С. Государственное регулирование приобретения гражданства Российской Федерации: политика и тенденции. М., 2014. С. 47-48.

¹⁵ Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» № 00/04-2352/05-13/19-13-4 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://regulation.gov.ru/projects#пра=10183> (дата обращения: 11.11.2015).

¹⁶ Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/>.

¹⁷ Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1828.

ны.¹⁸ В поисках выхода из сложившейся ситуации на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесён законопроект № 758497-6,¹⁹ в соответствии с которым для украинских граждан предусматривалась возможность подтвердить отказ от украинского гражданства в целях приобретения российского гражданства лишь заявлением об отказе от гражданства, направленным в полномочный орган Украины. Данный законопроект был отклонён в связи с направленностью облегчения процесса получения российского гражданства только для украинских граждан, признанным носителями русского языка. По-видимому, эту процедуру следует распространить на всех российских соотечественников, признанных носителями русского языка, преимущественно граждан бывшего СССР.

Для урегулирования подобных вопросов может быть полезен опыт некоторых зарубежных стран. Так, например, в соответствии с законодательством о гражданстве Республики Македония,²⁰ если государство отказывает иностранному гражданину в выходе из гражданства и создаёт такие условия для выхода, которые иностранный гражданин не может выполнить, то отказ от прежнего гражданства может подтверждать заявление иностранного гражданина в полномочный орган государства своей гражданской принадлежности об отказе от прежнего гражданства.

Нам представляется, что подобное законодательное регулирование сыграло бы позитивную роль в решении вопроса с подтверждением отказа от гражданства носителями русского языка. Поэтому предлагаем, для лиц, признанных носителями русского языка, и желающих приобрести российское гражданство, по общему правилу, предусмотреть необходимость подтверждения выполнения условия об отказе от иностранного гражданства документами полномочного органа о выходе из иностранного гражданства. Но, в случае отказа иностранного государства в выходе из гражданства или создании таких условий для выхода, которые иностранный гражданин не может выполнить, подтверждать выполнение условия об отказе от иностранного гражданства обращением в полномочный орган иностранного государства с целью отказа от иностранного гражданства.

Таким образом, анализ российского и зарубежного законодательства, регулирующего процедуру отказа от иностранного гражданства лицами, желающими приобрести российское гражданство, позволяет сделать следующие выводы. Подтверждение отказа от иностранного гражданства документами, не свидетельствующими о прекращении правовой связи гражданства с иностранным государством, нередко приводит к ситуации сохранения иностранного гражданства при приобретении российского гражданства вопреки законодательству о гражданстве Российской Федерации. В целях урегулирования подобной ситуации, по нашему мнению, необходимо, во-первых, расширить для некоторых категорий граждан возможность приобретения российского гражданства с сохранением иностранного гражданства. Во-вторых, установить более чёткие правила, связанные с выполнением условия об отказе от иностранного гражданства, в связи с чем внести изменения в законодательство о российском гражданстве в соответствии с предложениями, сформулированными в данной статье. На наш взгляд, реализация этих предложений будет способствовать укреплению законности, защите интересов граждан и государства при применении российского законодательства о гражданстве.

¹⁸ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части упрощения порядка получения вида на жительство в Российской Федерации и гражданства Российской Федерации для отдельных категорий иностранных граждан» № 758497-6 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=758497-6&02>.

¹⁹ Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части упрощения порядка получения вида на жительство в Российской Федерации и гражданства Российской Федерации для отдельных категорий иностранных граждан» № 758497-6 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=758497-6&02>.

²⁰ Закон за државјанството на република Македонија од 07.07.2004 [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.pravo.org.mk.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс М.: Юрист, 2010. Т. 1. 719 с.
2. Дунаевский И. Читайте, завидуйте, я – гражданин // Российская газета. 2014.
3. Замахина Т. Закон о сокрытии двойного гражданства может быть смягчен / Т. Замахина [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/06/04/gragdanstvo-site-anons.html>.
4. Ландау И.Л. О некоторых новеллах законодательства, регулирующего институт гражданства в Российской Федерации // Вестник БФУ им. И. Канта. 2014. № 9. С. 21-27.
5. Международная защита прав и свобод человека: сборник документов / Под ред. Г.М. Мелкова. М.: Юрид., лит., 1990. 672 с.
6. Чудиновских О.С. Государственное регулирование приобретения гражданства Российской Федерации: политика и тенденции М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. 76 с.

Бабурина Вера Леонидовна

ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»

Аспирант кафедры конституционного права России и зарубежных стран

394006 г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, корпус 9, к. 712

Тел.: 8(910)2424941

E-mail: iurfa@mail.ru

V.L. BABURINA

RENUNCIATION FROM FOREIGN CITIZENSHIP AS A CONDITION FOR ADMISSION OF FOREIGN CITIZENS IN THE RUSSIAN CITIZENSHIP

In this paper the author considers the characteristics of the implementation process of renunciation from foreign citizenship when receiving Russian citizenship. The author analyzes foreign legislation on citizenship and the problems that arise in practice in connection with the confirmation of renunciation from foreign citizenship and the author formulates proposals for improvement of the Russian legislation to address these issues.

Key words: *renunciation from foreign citizenship, several citizenships, native Russian language.*

BIBLIOGRAPHY

1. Avakjan S.A. Konstitucionnoe pravo Rossii: uchebnyj kurs M.: Jurist, 2010. T. 1. 719 s.
2. Dunaevskij I. Chitajte, zavidujte, ja – grazhdanin // Rossijskaja gazeta. 2014.
3. Zamahina T. Zakon o sokrytii dvojnogo grazhdanstva mozhet byt' smjagchjon / T. Zamahina [Jelek-tronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.rg.ru/2014/06/04/gragdanstvo-site-anons.html>.
4. Landau I.L. O nekotoryh novellah zakonodatel'stva, regulirujushhego institut grazhdanstva v Rossijskoj Federacii // Vestnik BFU im. I. Kanta. 2014. № 9. S. 21-27.
5. Mezhdunarodnaja zashhita prav i svobod cheloveka: sbornik dokumentov / Pod red. G.M. Melkova. M.: Jurid., lit., 1990. 672 s.
6. Chudinovskih O.S. Gosudarstvennoe regulirovanie priobretenija grazhdanstva Rossijskoj Federacii: politika i tendencii M.: Izd. dom Vysšej shkoly jekonomiki, 2014. 76 s.

Baburina Vera Leonidovna

The post-graduate student of the Russian and Foreign

Constitutional law Department of Law Faculty of the Voronezh State University

394006 g. Voronezh, pl. Lenina, 10a, korpus 9, k. 712

Tel.: 8(910)2424941

E-mail: iurfa@mail.ru

СЕССИЯ: ПОНЯТИЕ, ОСОБЕННОСТИ И ОТЛИЧИЯ ОТ ИНЫХ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ФОРМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА

В статье рассматривается сессия как основная организационно-правовая форма деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти с различных позиций, а также осуществлена попытка сравнительного анализа сессии с иными организационно-правовыми формами деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти в Российской Федерации.

Ключевые слова: парламент, организационно-правовая форма деятельности, сессия, пленарное заседание, особенности.

Сессия рассматривается как основная организационно-правовая форма деятельности законодательного (представительного) органа в Российской Федерации. В теоретических разработках сессии трактуются по-разному. В частности, Г.В. Барабашев в свое время рассматривал ее как «созываемое и проводимое в установленные законом сроки и порядке собрание депутатов, на котором коллегиально рассматриваются и решаются вопросы государственного управления, хозяйственного и социально-культурного строительства, составляющие компетенцию данного Совета»¹. По мнению профессора К.Ф. Шеремета, сессия – не отдельное заседание, а «совокупность заседаний представительного органа с участием всех или большинства депутатов, а также проводимых в период между ними заседаний постоянных комитетов, комиссий и иных форм деятельности органа»². Подчеркнем, что в определениях названных авторов дается характеристика сессий Советов как представительных органов.

На современном этапе развития представительных органов в Российской Федерации основной функцией выступает законотворческая. Именно такой подход качественно меняет соотношение сессий и иных организационно-правовых форм деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти, участвующих в законодательном процессе. В соответствии с федеральным и региональным законодательством, сессии как основная форма деятельности законодательного (представительного) органа созывается периодически с соблюдением определенных сроков. Именно на сессиях обсуждаются и принимаются путем голосованием вопросы, отнесенные к предметам ведения и компетенции законодательного органа. При этом определение понятия «сессия» в законодательных и иных нормативно-правовых актах практически не представлено. Теоретические разработки по данной проблеме также малочисленны. В частности, под сессией в Государственной Думе Федерального Собрания РФ Т.Я. Хабриева понимает период деятельности палаты в отличие от парламентских каникул. «Во время сессии Государственной Думы РФ проводятся заседания палаты, заседания Совета Государственной Думы, заседания комитетов и комиссий Государственной Думы, парламентские слушания, осуществляется работа депутатов в комитетах, комиссиях, фракциях, депутатских группах, также работа с избирателями. При этом основной формой работы Государственной Думы РФ являются пленарные заседания, так как именно в ходе пленарных заседаний Государственная Дума РФ реализует свою основную, законодательную функцию, принимает решения по вопросам своей компетенции, делает важнейшие политические заявления»³.

В позиции Хабриевой Т.Я. остается неясным вопрос о том, различает ли автор «заседания палаты», о которых идет речь в первой части цитаты, и «пленарные заседания», на ко-

¹ Барабашев Г.В., Старовойтов Н.Г., Шермет К.Ф. Совет народных депутатов на этапе совершенствования социализма. М. 1987. С. 252.

² Совет народных депутатов. Конституционные основы организации и деятельности // Под. ред. Шермет К.Ф., М. 1981. С. 323.

³ Парламентское право РФ // под ред. Хабриевой Т.Я., М. 2003. С. 171.

торых автор акцентирует внимание в уточняющих своих рассуждениях. На наш взгляд, эти понятия следует различать, основываясь, к примеру, на различиях заседания палаты, созываемого для заслушивания Послания Президента России, и пленарного заседания, проводимого в период той или иной сессии. Одно из назначений последнего состоит именно в том, чтобы разграничить заседания, именуемые пленарными, от заседаний, используемых при проведении других организационных форм – в ходе проведения парламентских слушаний, в деятельности постоянных комитетов, депутатских фракций и т.д. разграничение заседаний, проводимых в рамках каждой из перечисленных форм, следует осуществлять по значимости обсуждаемых вопросов (отношение последних к компетенции органа или его структурного подразделения), результатам обсуждения, а также по количеству участвующих в заседании депутатов и наличию приглашенных лиц, принимающих участие в заседании.

Эти особенности позволяют сформулировать некоторые выводы о месте и роли сессии в деятельности законодательного (представительного) органа, в решении последним вопросов, относящихся к его ведению и компетенции.

Сессия является, с одной стороны, периодом в режиме постоянного функционирования законодательного (представительного) органа государственной власти, а с другой стороны, это организационно-правовая форма деятельности, в рамках которой реализуются все полномочия данного органа и проводятся все иные, предусмотренные регламентами органа, организационно-правовые формы работы. В этом аспекте сессия аккумулирует всю совокупность организационно-правовых форм деятельности парламента. Это наиболее широкое понимание сессии как основной и единственной (в данной трактовке) формы деятельности представительного органа;

Более узкое предметное понятие сессии подразумевает исключительно пленарные заседания парламента, на которых путем голосования необходимым, установленным законом большинством голосов депутатов принимаются решения по основным вопросам, отнесенным к ведению парламента.

Для определения особенностей сессии необходимо сопоставить ее отличительные признаки с признаками и юридической природой иных организационно-правовых форм деятельности законодательного (представительного) органа, как в широком, так и в узком смысле.

Все организационно-правовые формы зависят от формы государства и от юридической природы законодательно определенных принципов работы представительного органа, от содержания компетенции представительного органа, а также, в известной степени, от механизма юридической ответственности законодательной власти.

Во-первых, зависимость от формы государства (формы правления, формы государственного устройства, типа политического режима), состоит в том, что все ее элементы оказывает разное влияние на деятельность парламента в целом и на выбор форм его работы. Так, форма государства в целом либо форма государственного устройства территорий, составляющих государство, оказывает влияние на построение структуры законодательного органа. Форма правления оказывает решающее воздействие на выбор форм деятельности законодательных органов, поскольку только в демократическом государстве возможно привлечение широких слоев общественности, институтов гражданского общества к решению вопросов, входящих в компетенцию органа. Тип политического режима определяет возможность участия в деятельности законодательного (представительного) органа оппозиционных сил, в том числе при обсуждении вопросов в ходе проведения различных организационно-правовых форм.

Во-вторых, зависимость организационно-правовых форм работы парламента от юридической природы законодательно определенных принципов организации и деятельности представительного органа проявляется в том, что в каждой из них один и тот же принцип может проявлять себя по-разному. К примеру, принцип коллегиальности пленарного заседания на сессии обеспечивается участием в нем исключительно депутатов. В то время как при проведении иных организационно-правовых форм деятельности законодательного органа

считается допустимым и необходимым участие должностных лиц государственных органов иных ветвей власти как федеральных, так и субъектов Российской Федерации, представителей общественных объединений, независимых экспертов, научных консультантов и иных институтов гражданского общества. Особенности подобного рода можно наблюдать и в действии других принципов.

В-третьих, все организационно-правовые формы деятельности законодательного органа, но в разной степени, зависят от предметов ведения и компетенции, решаемых с помощью той или иной из них. К примеру, такое полномочие палаты как заслушивание Послания Президента Российской Федерации может быть реализовано только в формате пленарного заседания и не допускает использование для этого других организационно-правовых форм. В то же время обсуждение конкретных вопросов, например, концепции проекта закона, может быть организовано в ходе проведения иных организационно-правовых форм деятельности, с последующим вынесением на обсуждение на пленарном заседании.

В-четвертых, взаимосвязь сессий и иных организационно-правовых форм деятельности может быть показана путем сопоставления состава каждой формы и их соотношения со структурой органа. В этом контексте рассмотрим сессию с двух позиций: с точки зрения временного фактора; с точки зрения содержания и внутриорганизационного устройства сессии.

С точки зрения временного фактора сессия представляет собой совокупность всех организационно-правовых форм деятельности органа, предусмотренных регламентом и проводимых в установленный законом период осенняя и весенняя сессии палат Федерального Собрания или же иные сроки, установленные законодательным органом субъекта федерации. В эти периоды решаются вопросы ведения и компетенции органа с участием необходимого для принятия решений количества депутатов. Сессия в данном аспекте рассматривается как период деятельности органа за исключением парламентских каникул. В таких временных рамках законодательным органом применяются все предусмотренные законом организационно-правовые формы деятельности, такие как: пленарные заседания, заседания комитетов и комиссий, депутатских фракций, проведение «круглых столов», научно-практических конференций, экспертных советов, парламентских слушаний.

Основной формой является пленарное заседание, на котором решаются вопросы компетенции органа, другие формы признаются вспомогательными, т.к. именно на них происходит подготовка, согласование и выработка проектов решений, выносимых на голосование в ходе пленарного заседания. Соответственно, сессия представляет совокупность всех предусмотренных законом организационно-правовых форм деятельности законодательного (представительного) органа в отличие от парламентских каникул.

Многие организационно-правовые формы деятельности также являются разновидностью заседаний, проводимых в период сессии, но все они имеют специфические особенности, вытекающие из их функционального назначения.

Во-первых, все вспомогательные организационно-правовые формы не являются пленарными, следовательно, в ходе их проведения не могут быть решены вопросы исключительной компетенции парламента, на них не должны присутствовать все депутаты представительного органа, и, кроме того, для повышения их эффективности и качества приглашаются должностные лица иных органов государственной власти и представителей гражданского общества (это закрепляется в нормах регламентов, содержащих понятие: приглашенные лица);

Во-вторых, в большинстве представительных органов установлено правило, запрещающее проводить иные организационно-правовые формы деятельности во время пленарных заседаний в целях обеспечения необходимого кворума депутатов при принятии решений, отнесенных к компетенции законодательного органа. Следовательно, устанавливается первостепенное значение пленарного заседания как единственной формы, реализация которой обеспечивает решение компетенционных вопросов (такое правило устанавливается в

нормах регламентов законодательных органов, как федерального уровня, так и субъектов РФ);

Таким образом, налицо различия сессий и иных организационно-правовых форм деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти по времени их проведения, по значимости вопросов, обсуждаемых и решаемых с использованием каждой из форм.

С точки зрения временного и содержательного фактора вспомогательные формы деятельности имеют много общего, так как все они могут проводиться только в период сессии (как отрезка времени в отличие от парламентских каникул) и направлены на предварительное обсуждение вопросов, выносимых в дальнейшем на пленарное заседание. Кроме того, регламентами устанавливается различное время назначения и проведения различных организационно-правовых форм деятельности.

С позиции содержательного и внутриорганизационного фактора сессия должна определяться в широком и в узком смысле этого слова (понимании). В широком смысле сессия представляет собой совокупность всех предусмотренных законодательством организационно-правовых форм деятельности законодательного (представительного) органа, направленных на реализацию (различными способами и методами) предметов ведения и полномочий (компетенции) органа. В ходе сессии коллегиально принимаются решения, отнесенные к компетенции соответствующего законодательного органа. В период между пленарными заседаниями проводятся иные организационные формы деятельности, установленные Конституциями, Уставами субъектов РФ, федеральными и региональными законами, а также регламентами соответствующих органов.

В рамках такого понимания сессии все вспомогательные организационно-правовые формы деятельности выступают как один из необходимых элементов обеспечения эффективности работы парламента. Однако важно учитывать обязательность детальной регламентации разграничения функций каждой организационной формы, поскольку дублирование полномочий не всегда допустимо или уместно. На практике оно способно существенно снизить эффективность работы законодательного (представительного) органа в целом, подмене одной формы другими. Примером может служить отсутствие в регламентах законодательных (представительных) органов некоторых субъектов РФ разграничения между юридической природой, функциями, порядком проведения и итоговыми документами парламентских слушаний, «круглых столов», семинаров и научно-практических конференций.

В узком смысле сессия выступает как пленарное заседание, в ходе которого установленным законом большинством голосов принимаются решения по вопросам исключительной компетенции законодательного (представительного) органа государственной власти. В данном аспекте иные организационно-правовые формы деятельности формально, по нашему мнению, выходят за рамки сессии, так как их главной задачей остается обеспечение всей подготовительной работы, объем которой достаточно велик для того, чтобы в рамках иных форм депутатам предоставлялась возможность работы в автономном режиме. К числу обеспечительных мер можно отнести: правовое, организационное и документационное обеспечение; повышение профессионального уровня депутатов, в том числе по вопросам, требующим специальных знаний; планирование и прогнозирование деятельности; учет и анализ социально-экономического и политического развития государства в целом и отдельных регионов; юридическую, лингвистическую экспертизу проектов нормативно-правовых актов и др.

Кроме того, необходимо разграничить сессию и иные организационно-правовые формы деятельности с точки зрения соотношения понятий «коллегиальность» и «коллективность» деятельности. Легитимность пленарного заседания опирается на принцип коллегиальности, более того, нормативно устанавливается кворум, необходимый для принятия решений (более половины депутатов, а в некоторых субъектах РФ – более двух третей от общего состава законодательного (представительного) органа). Принятие решений в ходе проведения некоторых иных вспомогательных организационно-правовых формах деятельности основываются, по нашему мнению, на принципе коллективности, т.к. все заинтересованные

лица, как депутаты, так и представители иных ветвей власти и общественности на основе полного и всестороннего обсуждения существа вопроса могут принять (или не принять) итоговые документы. Никаких обязательств по присутствию, участию в обсуждении и решении по принятию (либо непринятию) итоговых документов приглашенные лица не несут; более того, данные документы в дальнейшей деятельности представительного органа не имеют обязательной силы (за исключением практики некоторых субъектов, например, Республики Северная Осетия-Алания), носят чисто рекомендательный и даже ознакомительный характер.

Таким образом, сессия является важнейшей организационно-правовой формой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти, в рамках которой решаются вопросы исключительной компетенции органа. Сравнительный анализ сессии с иными организационно-правовыми формами деятельности позволил констатировать, что ее отличия обусловлены особой ролью, которую сессия выполняет в процессе деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти. Однако необходимо отметить, что все организационно-правовые формы деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти имеют единую правовую природу и направлены на реализацию предметов ведения и полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти в Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Барабашев Г.В., Старовойтов Н.Г., Шеремет К.Ф. Совет народных депутатов на этапе совершенствования социализма. М. 1987. С. 252.
2. Совет народных депутатов. Конституционные основы организации и деятельности // Под. ред. Шеремет К.Ф., М. 1981. С. 323.
3. Парламентское право РФ // под ред. Хабриевой Т.Я., М. 2003. С. 171.

Свистунова Людмила Юрьевна

ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права

190005, Санкт-Петербург, 7-я Красноармейская ул., д. 6/8

Тел.: (812) 575-00-12

E-mail: dept.kkp@unecon.ru

L.YU. SVISTUNOVA

SESSION: THE CONCEPT, PECULIARITIES AND DIFFERENCES FROM OTHER ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORMS OF THE LEGISLATIVE (REPRESENTATIVE) AGENCY

The article considers the session as the organizational and legal form of activity of the legislative (representative) body of state authority from different perspectives, and also made an attempt to a comparative analysis of session with other organizational and legal forms of activity of the legislative (representative) body of state power in the Russian Federation.

Keywords: *Parliament organizational and legal form of activity session, plenary meeting features.*

BIBLIOGRAPHY

1. Barabashev G.V., Starovojtov N.G., Sheremet K.F. Sovet narodnyh deputatov na jetape sovershenstvovaniya socializma. M. 1987. S. 252.
2. Sovet narodnyh deputatov. Konstitucionnye osnovy organizacii i dejatel'nosti // Pod. red. She-remet K.F., M. 1981. S. 323.
3. Parlamentskoe pravo RF // pod red. Habrievvoj T.Ja., M. 2003. S. 171.

Svistunova Lyudmila Yur'yevna

Saint-Petersburg state University of Economics

Candidate of legal Sciences, associate Professor

Department of constitutional law

190005, Sankt-Peterburg, 7-ja Krasnoarmejskaja ul., d. 6/8

Tel.: (812) 575-00-12, E-mail: dept.kkp@unecon.ru

Р.В. ГАВРИЛОВ

ЕДИНСТВО И ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОГО РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ МЕЖДУ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ (ЧАСТЬ ПЕРВАЯ)

В первой части предлагаемой статьи анализируются теоретико-методологические основы исследования проблемы соотношения единства и дифференциации системы государственной власти в федеративном государстве. Автор подвергает критике конституционную норму о наличии «полноты государственной власти» субъектов Российской Федерации вне федеральных полномочий исходя из концепции государственного суверенитета России. Не отрицая необходимость института конкурирующей компетенции, автор доказывает, что «единство системы» государственной власти в конституционно-правовом измерении предполагает скорее разделение власти и ответственности, чем наличие общих сфер деятельности органов, компетенция которых не разграничена конституцией и законом.

***Ключевые слова:** федерализм, разграничение предметов ведения и полномочий, единство системы государственной власти, совместное ведение, исключительное ведение.*

В ч. 2 ст. 77 Конституции РФ не случайно в качестве одного из основных условий допустимости позиционирования исполнительной власти в качестве «единой системы» упоминаются предметы ведения Федерации и ее субъектов, а также федеральные полномочия по предметам федеральной и региональной конкурирующей компетенции (совместного ведения). В связи с этим требует изучения проблема соотношения единства и дифференциации системы государственной власти в условиях разграничения предметов ведения, компетенции, полномочий и функций в «вертикальном» механизме взаимодействия политико-территориальных единиц и их органов в современной России. Если речь идет о построении в цепочке властеотношений некой «единой системы по вертикали», очевидно, что в той или иной степени это предполагает определенную субординацию нижестоящих политико-территориальных образований по отношению к вышестоящим. Если же предметы ведения и полномочия между уровнями публичной власти четко и исчерпывающим образом разграничены конституцией, федеративным договором или законодательными актами – о существовании «единой системы» можно утверждать лишь с известной условностью, поскольку само по себе исчерпывающее разграничение властной компетенции исключает какую-либо субординацию, наличие властеотношений между субъектами власти (властеотношения складываются между «властвующим» и «подвластным», но не между «властвующими», чья компетенция разграничена конституцией и законодательством).

По мнению С.А. Авакьяна, принцип единства системы государственной власти «имеет несколько проявлений»: во-первых, он означает «единство сути» органов федерального и регионального уровней; во-вторых, требуется видовое однообразие федеральных и региональных органов власти (законодательных, исполнительных и т.д.), унификация общего порядка их формирования, компетенции. При этом С.А. Авакьян подчеркивает, что «единство выражается также в главных линиях взаимоотношений» между ветвями власти, которые не должны подменять друг друга, но использовать систему сдержек и противовесов «в воздействии друг на друга». У них нет права «взаимной отмены актов, все спорные вопросы решаются согласительными процедурами либо в судебном порядке»¹. Иными словами, конституционно-правовое регулирование допускает известную степень единства (унификации, централизации) и дифференциации (различий, особенностей, децентрализации) в системе публичной власти, чему должен способствовать конституционный институт разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами.

¹ Авакьян С.А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 189-290.

В общем виде статьи 71-73 и 76 Конституции РФ предполагают следующий механизм взаимодействия федеральных и региональных властей при реализации ими компетенции властного характера. Имеется некая группа предметов ведения Федерации, содержание которой раскрывается в ст. 71 Конституции РФ. По этим вопросам публичная власть принадлежит исключительно федеральным органам; государственные органы субъектов РФ эту компетенцию осуществлять не вправе². Аналогичным образом субъекты РФ должны обладать предметами собственного ведения, но перечень этих предметов в ст. 73 Конституции РФ не дается. В буквальном смысле из содержания ст. 73 Конституции РФ следует, что к ведению субъектов РФ относится все, что не относится к ведению Российской Федерации (ст. 71) и к совместному ведению Федерации и ее субъектов (ст. 72). В ст. 73 Конституции РФ даже используется формулировка о наличии «всей полноты государственной власти» субъектов РФ вне федеральных полномочий. Однако подобная конституционно-правовая конструкция, на наш взгляд, находится в определенном противоречии с нормативным содержанием ст. 4 Конституции РФ, которая обладает свойством верховенства над ст. 71-73, 76 Конституции РФ по смыслу ч. 2 ст. 16 Конституции РФ.

По нашему мнению, «полнотой государственной власти» может обладать лишь Российская Федерация как суверенное государство. Ни субъекты РФ, ни муниципальные образования подобным конституционным правом пользоваться не должны³. Иное означало бы признание суверенитета субъектов РФ, что признано противоречащим Конституции РФ решением Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности законодательства об организации публичной власти в субъектах РФ и Конституции Республики Алтай⁴. Даже если бы в ст. 71 Конституции РФ компетенция Федерации устанавливалась бы однозначно и исчерпывающим образом, за субъектами РФ нельзя было бы признавать «полную власть» по остаточному принципу. Полнота публичной власти принадлежит лишь государству как единственному субъекту, к которому относится юридическое свойство суверенитета.

Вместе с тем, анализ фактического содержания ст. 71 Конституции РФ убеждает нас в том, что никакой «полноты государственной власти» субъектов РФ нет и быть не может даже с формально-юридической точки зрения. К ведению Федерации относится «принятие и изменение федеральных законов», не ограниченных каким-либо образом по их предмету правового регулирования (п. «а» ст. 71 Конституции РФ). По этому поводу можно было бы возразить, что в пунктах «о» и «п» рассматриваемой статьи Конституции РФ перечисляются отрасли законодательства (пункт «о») и отрасль права (пункт «п»), составляющие предмет федерального регулирования. Но в действительности это не так, потому что в пункте «к» части 1 ст. 72 Конституции РФ перечислены все другие отрасли права и законодательства, по которым допускается принятие, прежде всего, федеральных законов.

Законодательное регулирование субъектов РФ по предметам, указанным в пункте «к» части 1 ст. 72 Конституции РФ, возможно лишь при двух условиях: либо федеральный законодатель дает на это непосредственную санкцию, прямо указанную в законе, либо субъект РФ осуществляет законодательное регулирование общественных отношений в порядке опережающего правотворчества до тех пор, пока эти отношения не будут урегулированы федеральным законом (что, в свою очередь, влечет за собой публично-правовую обязанность субъекта РФ привести свой законодательный акт в соответствие с вновь принятым федеральным законом, чтобы исключить какое-либо противоречие между нормативными правовыми актами по предметам совместного ведения России и ее субъектов, руководствуясь конституционным принципом верховенства федерального правового регулирования).

² Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

³ Лучин В.О. К вопросу о полноте государственной власти субъектов Российской Федерации // Закон и право. 2007. № 9. С. 3-6. Гомбожапов О.С. К вопросу о полноте государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7. С. 2-5.

⁴ 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.

Разумеется, нормы пунктов «о», «п» ст. 71 и пункта «к» части 1 ст. 72 Конституции РФ можно поставить под сомнение с точки зрения полноты изложения в них всех отраслей права и законодательства (это возможно и с учетом развития государственно-правовой системы России, появления новых объектов правового регулирования, новых достижений юридической науки и т.д.). Но и в этом случае конституционная норма о неограниченном праве Федерации принимать федеральные законы «подкрепляется» другим конституционным положением, изложенным в п. «в» ст. 71 Конституции РФ, а именно – правом Федерации осуществлять «регулирование» прав и свобод человека и гражданина (подчеркнем – не «конституционных» прав и свобод человека и гражданина, а прав и свобод вообще, как таковых). Иными словами, суверенитет Российской Федерации весьма полным образом гарантируется правом Федерации принимать федеральные законы и регулировать права и свободы человека и гражданина, что практически полностью исключает какую-либо «полноту государственной власти» субъектов РФ вне предметов исключительного ведения Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения. Норма ст. 73 Конституции РФ декларативна, нереализуема и, по существу, противоречит положениям статей 4, 71 и 72 Конституции РФ.

Исследуя сущность конституционного механизма разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, Л.В. Андриченко квалифицировала процесс данного разграничения как «трудный», «не всегда последовательный», а иногда и «достаточно противоречивый», что обусловлено «рядом трансформаций», связанных с изменением «концептуальных подходов» к этому процессу. Законодатель стремился преодолеть «дизинтеграционные тенденции» в федеративном строительстве, обусловленные, в том числе, общерегулятивным характером статей 71-73 Конституции РФ. Появлялись и продолжают появляться новые федеральные законы, одной из основных целей которых является максимально полное разграничение властной компетенции между Федерацией и ее субъектами по предметам совместного ведения. Однако насколько, спрашивает Л.В. Андриченко, «такой бесконечный дележ является перспективным для развития федерализма в России»? Отвечая на поставленный вопрос, автор склоняется к точке зрения о необходимости «скорее сотрудничества», чем «размежевания» в рамках конституционного института совместного ведения⁵. Это, пользуясь нашей терминологией, означает приоритет «единства» по сравнению с «дифференциацией» в механизме разграничения предметов ведения и полномочий, позволяющий «усилить» тенденцию к установлению единства системы государственной власти в современной России, что не всегда присуще современной законодательной практике.

Вместе с тем, на наш взгляд, потенциал разграничения предметов ведения и полномочий в современной России далеко не исчерпан, о чем неоспоримо свидетельствует опыт многих зарубежных стран, которым присуща федеративная форма государственного устройства. Вполне возможно, что негативная оценка Л.В. Андриченко и ряда других авторов имеющегося процесса разграничения предметов ведения и полномочий обусловлена скорее недостатками конституционного и законодательного текстов, чем ущербностью или дефектностью самой конституционно-правовой идеи разграничения предметов ведения и полномочий. При этом следует полностью согласиться с авторами, утверждающими, что многие объекты государственной деятельности вообще не поддаются разграничению; зачастую, объекты поддаются разграничению, но их разграничение не является целесообразным и не приводит к позитивным, эффективным результатам. Но если законодатель вообще откажется от разграничения предметов совместного ведения между Федерацией и ее субъектами, тенденция к «единству» слишком очевидно перевесит тенденцию к «дифференциации», что поставит под сомнение конституционный механизм «сдержек и противовесов» в «вертикальном» разделении властей. Более того, «единство системы» государственной власти в конституционно-правовом измерении предполагает скорее разделение власти и ответственности, чем наличие общих сфер деятельности множества органов, компетенция которых не разграничена конституцией и законом.

⁵ Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Юриспруденция, 2013. С. 262-263.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.
2. 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.
3. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015.
4. Лучин В.О. К вопросу о полноте государственной власти субъектов Российской Федерации // Закон и право. 2007. № 9.
5. Гомбожапов О.С. К вопросу о полноте государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7.
6. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Юриспруденция, 2013.

Гаврилов Роман Владимирович

Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева
Аспирант кафедры конституционного и муниципального права
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, д. 40
Тел.: (4862) 41-98-07
E-mail: konst-kafedra@mail.ru

R.V. GAVRILOV

**UNITY AND DIFFERENTIATION OF THE SYSTEM OF STATE POWER
IN THE MODERN DIVISION OF SUBJECTS OF CONDUCTING BETWEEN
FEDERATION AND ITS SUBJECTS (PART ONE)**

In the first part of offered clause theoretical bases of research of a problem of a parity of unity and differentiation of system of the government in a federative state are analyzed. The author criticizes the constitutional norm about presence of «completeness of the government» of subjects of the Russian Federation outside of federal powers proceeding from the concept of the state sovereignty of Russia. Not denying necessity of institute of the competing competence, the author proves, that «the unity of system» of government in the constitutional sense assumes more likely division of authority and the responsibility, than presence of the general fields of activity of bodies which competence is not differentiated by the constitution and the law.

Keywords: federalism, differentiation of subjects of conducting and powers, unity of system of the government, joint authority, a special powers.

BIBLIOGRAPHY

1. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 9 janvar'ja 1998 g. № 1-P «Po delu o proverke konstitucionnosti Lesnogo kodeksa Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 1998. № 3. St. 429.
2. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 7 ijunja 2000 g. № 10-P «Po delu o proverke konstitucionnosti ot del'nyh polozhenij Konstitucii Respubliki Altaj i Federal'nogo zakona «Ob obshhijh principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2000. № 25. St. 2728.
3. Avak'jan S.A. Konstitucionnyj leksikon: gosudarstvenno-pravovoj terminologicheskij slovar'. M.: Justicinform, 2015.
4. Luchin V.O. K voprosu o polnote gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii // Zakon i pravo. 2007. № 9.
5. Gombozhapov O.S. K voprosu o polnote gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 7.
6. Konstitucija Rossijskoj Federacii: ot obraza budushhego k real'nosti / Pod red. T.Ja.Habrievoj. M.: Jurisprudencija, 2013.

Gavrilov Roman Vladimirovich

Orel State University named Turgenev
Graduate student, Department of constitutional and municipal law
302020, g. Orel, Naugorskoe shosse, d. 40
Tel.: (4862) 41-98-07
E-mail: konst-kafedra@mail.ru

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье затрагиваются вопросы правового регулирования правообразования в субъектах Российской Федерации. Конституционные нормы анализируются с позиции основополагающих норм, принципов формирования законодательства субъектов Российской Федерации. Указывается на зависимость правотворчества от статуса субъекта Федерации. Выделяются конституционные границы формирования законодательства субъектов Федерации. Рассматриваются вопросы дальнейшего развития конституционных норм в нормах федерального и регионального законодательства.

Ключевые слова: законодательство субъектов Российской Федерации, конституционные основы законодательства субъектов Российской Федерации, правотворчество, правовые основы правотворчества.

В настоящее время процесс формирования законодательства субъектов Федерации регулируется определенными правилами, которые разнообразны по своему характеру. Одни из них официально закреплены в различных по форме правовых актах (в Конституции, в законах, в регламенте правотворческого органа), другие опираются на опыт правотворческой деятельности, на методические приемы и традиции, не имеющие официального выражения.

В связи с этим, с целью эффективного развития законодательства субъектов Российской Федерации, повышения уровня правотворческой деятельности в субъектах Федерации, установления единого правового пространства в Российской Федерации, а в целом, авторитета и социальной значимости права, представляется, что основные этапы процесса формирования законодательства субъектов Федерации, система и соотношение региональных правовых актов должны быть нормативно закреплены в строго законодательных рамках.

Как известно, Конституция Российской Федерации не содержит достаточно конкретных, четких положений, непосредственно направленных на регулирование правотворчества субъектов Федерации. Тем не менее, конституция – это правовой акт, устанавливающий системообразующую и системообразующую функцию в деле государственного устройства, это «корень», на основе которого формируется правовое поле.

В силу того, что Конституция РФ является не только основным законом государства и общества, но и выступает как «нормативное выражение теоретической концепции и социально-политической модели, реализуемых в общественной практике, ее положения служат нормативным и ценностным ориентиром».

В связи с этим, процесс развития законодательства субъектов Федерации должен исходить именно из такого концептуального понимания Конституции Российской Федерации, обеспечивающего единство правового пространства.

В Конституции Российской Федерации можно выделить общие положения, имеющее непосредственное отношение к формированию регионального законодательства. К ним можно отнести положения устанавливающие:

- 1) принципы правотворчества субъектов Федерации;
- 2) статус субъекта Российской Федерации;
- 3) границы правового поля субъектов Федерации.

1. По существу, в правосозидательной деятельности субъектов Российской Федерации практически все положения Конституции Российской Федерации являются основополагающими нормами-принципами. Однако следует выделить те принципы, без которых невозможно развитие законодательства субъектов Федерации:

а) соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина (ст.2, ст.55).

При формировании законодательства субъектов Федерации данный принцип обязывает органы государственной власти субъектов Российской Федерации не допускать ущемления или утраты, прежде всего, установленных Конституцией Российской Федерации, а также

других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Более того, часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации содержит императивный запрет региональным право-творческим органам на любые ограничения прав и свобод человека и гражданина.

В любом случае правовой акт субъекта федерации не должен умалять или отменять права граждан, гарантированные на федеральном уровне; напротив, поднятие «планки», расширение объема прав граждан региональным законодателем должно поощряться.

б) государственная целостность Российской Федерации (ч.3 ст.4, ч.3 ст.5).

Указанный принцип выражает сущность любого государства, а тем более через него проявляется качество федерации как формы государственного устройства. При этом не совсем корректно рассматривать данную категорию только в отношении территории, как это делают некоторые авторы. Целостность территории это частичное представление государственной целостности. Поскольку государственная целостность – есть некое единство государства, постольку при рассмотрении данной категории необходимо исходить из элементарного понятия государства, его признаков.

Таким образом, говоря о государственной целостности Российской Федерации, установленной частью 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации, мы имеем в виду в совокупности следующее:

– единую государственную (публичную) власть. Конституция России закрепила в качестве единственного источника власти многонациональный народ (ч.1 ст.3). Последний осуществляет власть непосредственно и через систему государственной власти, которая также едина (ч.3 ст.5);

– единую территорию, имеющую границы России, и защита целостности и неприкосновенности которой является функцией всего государства, в том числе каждого субъекта Федерации (ч.3 ст.4, ст.67);

– единое население, то есть речь идет об устойчивой правовой связи людей со своим государством – гражданстве Российской Федерации (ст.6);

– единые принципы экономики, в том числе налоговая система (ст.8, ст.74);

– единую правовую систему (п.п.1,2 ст.5, п.1 ст.15, ст.76).

в) верховенство Конституции Российской Федерации и Федеральных законов (ч.2 ст.4, ч.1 ст.15).

Данный принцип прямо вытекает из предыдущего. Верховенство Конституции России и федеральных законов означает требование точного соответствия им всех правовых актов, в том числе принимаемых на региональном уровне, тем самым на всей территории Федерации обеспечивается стабильность, согласованность и единство правовой системы. Безусловное соответствие законодательства субъектов Федерации федеральному законодательству, является предпосылкой подлинного федерализма.

г) единство системы государственной власти и разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ч.3 ст.5, ст.10).

Принцип единства системы государственной власти предполагает наличие органически тесной взаимосвязи и координации между федеральными и региональными органами власти, взаимное согласование их действий, в том числе при формировании законодательства субъектов Федерации. Наиболее тесная связь усматривается, естественно, при осуществлении полномочий по предметам совместного ведения, что, впрочем, не исключает сотрудничества федеральных и региональных органов при реализации их собственных полномочий.¹

Концепция единства системы государственной власти должна органически сочетаться с концепцией разделения властей как взаимно дополняющие друг друга. Игнорирование взаимозависимости, взаимоконтроля и взаимодополняемости ветвей и уровней государственной власти неизбежно ведет к обеднению государственной власти как сложного, систем-

¹ Нарутто С.В. Федерализм и единство государственно-правовой системы России: Автореф. дисс. д-ра юрид. наук. М.: Государственная юридическая Академия, 2002. С. 26.

ного общественного явления.² До сих пор отсутствует закрепление на федеральном уровне разграничения сфер регулирования закона и иного нормативного акта, полномочий между законодательной и исполнительной властями.³

д) разграничение компетенции между органами государственной власти Российской Федерации, государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления (ч.3 ст.5, ч.3 ст.11, ст.12, ст.ст.71-73, ст.76, ч.1 ст.130, ст.132).

Данный принцип является своего рода основой рубежа демократии, началом граней федеративных связей. Он обеспечивает существование и полноценное развитие федеративного государства. Невозможно переоценить действие этого принципа, ибо разграничение компетенции важно для субъекта правотворчества, прежде всего, при определении объектов правового регулирования. Естественно, при правильном установлении объекта правового регулирования нормативные правовые акты становятся законными, а также эффективными.

2. Направление и интенсивность развития законодательства субъектов Федерации, формирование регионального законодательного массива, который в настоящее время в наибольшей степени определяется потребностями социального и экономического развития, прежде всего, зависит от содержания статуса конкретного субъекта Федерации. Сравнительный анализ законодательства субъектов Федерации свидетельствует о разнообразии нормативных положений, и это зависит не только от территориальных, природных, исторических, экономических и иных особенностей субъекта, но и от содержания его статуса.

Так, в самом конце XX века в принятии законов больше преуспевали такие субъекты Федерации, как республики. Это и понятно, так как ими был воспринят хотя и незначительный, но все же опыт бывших автономных республик, и раньше имевших право на собственное законодательство. Для краев, областей и автономных образований принятие законов — дело новое.

В юридической литературе в понятие «статус субъекта Федерации» вкладывается двойной смысл: конституционный и правовой.⁴ Правовые положения, содержащиеся в Конституции и определяющие основы статуса субъекта РФ, характеризуют его как конституционный, то есть юридически закрепленный на высшем конституционном уровне.

В ст. 66 Конституции РФ императивно установлено, что статус субъектов РФ определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией, Уставом субъекта РФ.

Текущее законодательство детализирует и конкретизирует конституционные и уставные положения, определяющие конституционный статус субъекта, в результате чего появляется понятие «конституционно-правовой статус субъекта». Это более емкое и содержательное понятие, реально отражающее такое соотношение между конституционными нормами и иными законодательными и подзаконными актами, при котором нормы федеральной Конституции, обладающие наибольшей степенью обобщенности, высшей юридической силой и разносторонним функциональным назначением, определяют всю стратегию правового регулирования многообразных общественных отношений, в которых участвуют субъекты федерации, являются юридической базой для последующего правового регулирования статуса субъектов. Термином «конституционно-правовой статус субъекта Федерации» охватываются цели, функции, задачи, предметы ведения, правомочия и обязанности, гарантии их обеспечения, ответственность субъекта, в совокупности выражающие особенности его политико-правового состояния как государственного образования в составе Российской Федерации и находящие свое правовое закрепление в нормах федеральной Конституции и конституции, уставов субъектов РФ.

Одной из основ конституционного строя Российской Федерации является ее федеративное устройство. Статья 5 Конституции закрепляет все возможные формы субъектов Фе-

² Там же. С. 28.

³ Пиголкин А.С. Российское законодательство на рубеже XXI века // Юридический мир. 2001. № 11. С. 26.

⁴ Нарутто С.В. Федерализм и единство государственно-правовой системы: Монография. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2001. С. 254.

дерации, принцип их равенства, а статья 65 перечисляет всех субъектов Российской Федерации поименно.

Конституция, наделяя множество территориальных образований статусом субъекта Федерации, устанавливая их равенство (что естественно в федеративном государстве), тем не менее, не учитывает, что субъекты Российской Федерации все равно будут различаться по ряду взаимосвязанных признаков: устоявшийся или приобретенный статус региона, территория, численность населения, уровень развития экономики и др.

Карапетян Л.М. подчеркнул, что особенностью в создании Российской Федерации как федеративного государства является то, что она сама была призвана в значительной мере решить национальный вопрос в рамках единого государства⁵.

В связи с этим, на сегодня начинается развиваться более эффективное федеративное устройство России.

В ст. 66 Конституции Российской Федерации указываются законодательные акты, устанавливающие статус отдельных видов субъектов Федерации, и порядок его изменения. Так, статус субъекта Федерации определяется, наряду с Конституцией Российской Федерации, собственным учредительным документом – Конституцией или Уставом. Таким образом, Конституция или Устав субъекта Федерации, являясь частью правовой системы Российской Федерации, регулируют на своей территории деятельность субъектов правотворчества, их взаимоотношения между собой, с общественными объединениями и гражданами.

Кроме того, из положений этой статьи вытекает, что субъект Российской Федерации не может в одностороннем порядке изменить свой статус. Это очень существенно, поскольку со стороны отдельных субъектов были попытки проявления негативных тенденций, выражающихся в стремлении к обособлению и самостоятельному изменению своего статуса. В частности, в особые отношения с Россией пыталась поставить себя Чеченская республика, заявляя о своей независимости от России. Подобные тенденции направлены на разрушение территориального единства Российской Федерации⁶. И результат их на сегодня нам известен.

Разумеется, федеральная Конституция допускает возможность изменения конституционного статуса субъекта, но только по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом (ч. 5 ст. 66).

Вопреки позиции отдельных авторов о том, что при изменении статуса субъектов в каждом отдельном случае должен приниматься соответствующий федеральный конституционный закон⁷, представляется более обоснованной точка зрения С.В. Нарутто⁸, которая считает, что федеральный конституционный закон об изменении конституционного статуса субъекта Российской Федерации должен быть один, а в случае реального изменения статуса субъекта соответствующие поправки должны вноситься в текст ст. 65 Конституции Российской Федерации, как того требует разъяснение Конституционным Судом РФ статьи 136 Конституции РФ⁹.

3. Одной из серьезных проблем при формировании законодательства субъектов Федерации можно назвать проблему установления пределов правотворчества. Известно, что любой государственный орган правомочен действовать лишь в границах, установленных законом. Это целиком относится и к органам субъектов Российской Федерации, в том числе в правотворческой сфере.

Правовой акт служит важным элементом механизма реализации полномочий, возложенных на государственный орган. Поэтому для обеспечения правомерности принимаемых

⁵ Карапетян Л.М. Федеративное государство и правовой статус народов. М., 1996. С. 46.

⁶ Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Издательство БЕК, 1994. С. 173.

⁷ Там же. С. 428.

⁸ Нарутто С.В. Федерализм и единство государственно-правовой системы: Монография. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2001. С. 255.

⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. по делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации // Российская газета. 1995. 9 ноября.

решений необходимо правильно определить эти полномочия, установить границы компетенции.

Без всякого сомнения, можно утверждать, что рассмотренные выше принципы, являются своего рода рамками, за которые нельзя выходить при принятии нормативных правовых актов. В противном случае, возникает серьезная проблема, несоответствия региональных правовых актов Конституции РФ и федеральному законодательству, что и произошло в конце 20 века (не соответствовало около 20% региональных правовых актов)¹⁰. При этом особое место сегодня отводится последнему принципу: разграничение компетенции.

Как уже подчеркивалось, принцип разграничения компетенции между властью федеральной и субъектов Федерации – основа федеративного государственного устройства. При разделении функций и соответственно полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, тем самым устанавливаются общие границы формирования и развития правового поля и для федерации, и для ее субъектов.

Конституция Российской Федерации (ч. 3 ст. 11) предусматривает два способа разграничения компетенции между центром и регионами: конституционный (законодательный) и договорной.

Кроме того, конституционная модель исходит из трехуровневого разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ст. 71-73). При чем особенную роль здесь играет центральный уровень, где решаются вопросы совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Не секрет, что конституционные нормы недостаточно четко разграничивают сферу совместных полномочий, но, как представляется, такое разграничение постепенно устанавливается федеральным законодательством, основанным на учете реальных насущных интересов региона, исходящих из сочетания их растущих возможностей и необходимости сохранения единства страны и правового пространства. Так, существенную роль в развитии федеративных отношений в свое время сыграл Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов», который устанавливал порядок принятия федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также основные принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий при заключении договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче друг другу осуществления части своих полномочий. В настоящее время, общие принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий путем заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации и принятие федеральных законов устанавливаются Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹¹.

В соответствии с названным Законом (ст. 26¹) полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются помимо Конституции РФ федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации.

¹⁰ Региональное законодательство: от количества – к качеству. Материалы межрегиональной научно-практической конференции «Пять лет региональному законодательству: проблемы, опыт, перспективы» // ГиП. 1999. № 10. С. 115.

¹¹ Федеральный закон от 24.06.1999 № 119-ФЗ (ред. от 20.05.2002) «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 28.06.1999. № 26. Ст. 3176.

В этих нормативных актах могут закрепляться как основы (общие принципы) правового регулирования того или иного вопроса отнесенного ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, так и конкретные полномочия региональных органов государственной власти.

До принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять по таким вопросам собственное правовое регулирование. Однако после принятия федерального закона в течение трех месяцев субъектам Российской Федерации необходимо привести в соответствие с ним законы и иные нормативные правовые акты (п. 2 ст. 3 названного Закона).

По существу, Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов» существенно подкрепил конституционные положения в сфере совместной компетенции Федерации и ее субъектов, а также внес важный вклад в развитие договорных начал в публично-правовых отношениях. В настоящее время данную роль, как было уже отмечено, выполняет Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

В качестве договорного регулирования разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами Конституция РФ предусматривает две формы: договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов и соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации о передаче осуществления части своих полномочий.

В таких договорах (соглашениях), как и в любых других, определяющее значение имеет воля сторон. Отсюда, эти формы взаимоотношений центра и регионов, как справедливо подчеркнула И. Боброва, могут эффективно существовать лишь при понимании того, что они должны устанавливать нормы в определении полномочий органов разного уровня с учетом особенностей региона.¹² Основное здесь не упустить явное отличие разграничения полномочий на основе договоров о разграничении предметов ведения от передачи осуществления части полномочий. И одно, и другое предполагает реализацию органом исполнительной власти именно тех полномочий, которыми он наделяется или которые ему передаются. Однако, правовые основания для их применения будут разные.

Разграничение полномочий на основе вышеназванных договоров возможно, когда органы власти вправе определять, по каким предметам совместного ведения они наделяются теми или иными полномочиями и какие именно полномочия по этим предметам осуществляются на уровне субъектов РФ. Причем подобное разграничение полномочий допустимо, когда оно не закреплено в федеральном законодательстве.

Закрепление тех или иных полномочий за исполнительными органами государственной власти договорным способом возможно, во-первых, по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, во-вторых, на основании договора о разграничении предметов совместного ведения.

В отличие от разграничения передача части полномочий между исполнительными органами государственной власти возможна как по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, так и по предметам ведения Российской Федерации, и когда те или иные полномочия уже закреплены за органами исполнительной власти (федеральными или субъектов РФ) Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов РФ.

Следует отметить, что в целом накоплен большой опыт договорного регулирования взаимоотношений федерации и ее субъектов, при чем не только положительный.

¹² Боброва И. Конституция РФ – основа договоров о разграничении полномочий между Федерацией и ее субъектами // Российская юстиция. 2002. № 4. С. 24.

Первоначально заключение таких договоров было обусловлено конъюнктурными соображениями, договоры заключались по принципу «кто больше сможет выбить из центра».¹³

Широкая практика таких договорных отношений, в том числе и негативная, в настоящее время должна сыграть позитивную роль. При этом не следует упускать из внимания и то обстоятельство, что посредством договоров сужается сфера федерального законодательства. Оно заменяется двусторонними отношениями между представителями органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов федерации. Кроме того, бывшая практика (до принятия вышеуказанного федерального закона) заключения договоров, которыми по-разному устанавливались отношения субъектов с Федерацией, усиливала асимметричность в федеративных отношениях и подрывала конституционный принцип, в соответствии с которым все субъекты Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти и между собой равноправны.

Таким образом, нельзя упускать из внимания тот факт, что конституционные положения имеют бесспорный приоритет перед другими нормами – законодательными, договорными. К тому же конституционные идеи и принципы, безусловно, должны находить отражение не только в деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, в ходе исполнения ими своих полномочий, но и в самом результате такой деятельности и, прежде всего, при формировании законодательства субъектов Федерации, ибо последнее выступает «правовым ключом» к региональным общественным отношениям.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Административная реформа в России. Научно-практическое пособие (под ред. Нарышкина С.Е., Хабриевой Т.Я.). «ИНФРА-М», 2006.
2. Боброва И. Конституция РФ – основа договоров о разграничении полномочий между Федерацией и ее субъектами // Российская юстиция. 2002. № 4.
3. Вишняков В.Г. Конституционное регулирование федеративных отношений // Государство и право. 1998. № 12.
4. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: Издательство БЕК, 1994.
5. Копятина Г. Н. Сущность и специфика принципа единства системы государственной власти. Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 19(200). Право. Вып. 24.
6. Кудинов А.С. Структурные особенности Конституций (уставов) субъектов Российской Федерации // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2013. № 34.
7. Нарутто С.В. Федерализм и единство государственно-правовой системы: Монография. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2001.
8. Нарутто С.В. Федерализм и единство государственно-правовой системы России: Автореф. дисс. док. юрид. наук. - М.: Государственная юридическая Академия, 2002.
9. Пиголкин А.С. Российское законодательство на рубеже XXI века // Юридический мир. 2001. № 11.
10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. по делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации // Российская газета. 1995. 9 ноября.
11. Правовые акты: оценка последствий: Научно-практическое пособие / А.В. Кашанин, Ю.А. Тихомиров, С.В. Третьяков и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Юриспруденция, 2011.
12. Региональное законодательство: от количества – к качеству. Материалы межрегиональной научно-практической конференции «Пять лет региональному законодательству: проблемы, опыт, перспективы» // ГиП. 1999. № 10.
13. Савченко А.Н. Понятие, содержание и сущность конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 2.
14. Степаненко А.С. Функции Конституций (Уставов) субъектов Российской Федерации в их взаимосвязи с функциями Конституции Российской Федерации // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013, № 1.
15. Студеникина М.С. Некоторые проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 1997. № 1.
16. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право и отклонения в правовой сфере // Право и политика. 2013. № 3.
17. Тихомиров Ю.А. Проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации (в соавт. с Л.В. Андриченко) // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3.
18. Умнова И.А. Устав области (края): первый опыт. М., 1995.

¹³ Там же. С. 24.

Агарков Константин Николаевич

Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева
Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и процесса
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, д. 40
Тел.: 4862) 41-98-45
E-mail: akn888@yandex.ru

K.N. AGARKOV

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES OF FORMATION OF THE LEGISLATION OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article touches upon the issues of legal regulation of law-making process in subjects of the Russian Federation. Constitutional provisions are analyzed from the position of fundamental rules, principles, laws of subjects of the Russian Federation. Indicates the dependence of lawmaking from the status of a Federation. Constitutional boundaries of the formation of the legislation of subjects of Federation. Discusses the issues of further development of constitutional norms to the norms of Federal and regional legislation.

Keywords: *the legislation of the Russian Federation, the constitutional foundations of the Russian Federation legislation, law-making, the legal basis of lawmaking.*

BIBLIOGRAPHY

1. Administrativnaja reforma v Rossii. Nauchno-prakticheskoe posobie (pod red. Naryshkina S.E., Habrievoj T.Ja.). «INFRA-M», 2006.
2. Bobrova I. Konstitucija RF – osnova dogovorov o razgranichenii polnomochij mezhdju Federaciej i ee sub#ektami // Rossijskaja justicija. 2002. № 4.
3. Vishnjakov V.G. Konstitucionnoe regulirovanie federativnyh otnoshenij // Gosudarstvo i pravo. 1998. № 12.
4. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii. M.: Izdatel'stvo BEK, 1994.
5. Kopjatina G. N. Sushhnost' i specifika principa edinstva sistemy gosudarstvennoj vlasti. Vest-nik Cheljabinskogo gosudarstvennogo universiteta. 2010. № 19(200). Pravo. Vyp. 24.
6. Kudinov A.S. Ctrukturnye osobennosti Konstitucij (ustavov) sub#ektov Rossijskoj Federacii // Nauchno-metodicheskij jelektronnyj zhurnal «Koncept». 2013. № 34.
7. Narutto S.V. Federalizm i edinstvo gosudarstvenno-pravovoj sistemy: Monografija. Habarovsk: RIC HGA-JeP, 2001.
8. Narutto S.V. Federalizm i edinstvo gosudarstvenno-pravovoj sistemy Rossii: Avtoref. diss. dok. jurid. nauk.- M.: Gosudarstvennaja juridicheskaja Akademija, 2002.
9. Pigolkin A.S. Rossijskoe zakonodatel'stvo na rubezhe XXI veka // Juridicheskij mir. 2001. № 11.
10. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 31 oktjabrja 1995 g. po delu o tol-kovanii stat'i 136 Konstitucii Rossijskoj Federacii // Rossijskaja gazeta. 1995. 9 nojabrja.
11. Pravovye akty: ocenka posledstvij: Nauchno-prakticheskoe posobie / A.V. Kashanin, Ju.A. Tihomirov, S.V. Tret'jakov i dr.; otv. red. Ju.A. Tihomirov. M.: Jurisprudencija, 2011.
12. Regional'noe zakonodatel'stvo: ot kolichestva – k kachestvu. Materialy mezhregional'noj nauchno-prakticheskaj konferencii «Pjat' let regional'nomu zakonodatel'stvu: problemy, opyt, perspektivy» // GiP. 1999. № 10.
13. Savchenko A.N. Ponjatie, sodержanie i sushhnost' konstitucionnogo (ustavnogo) zakonodatel'stva sub#ektov Rossijskoj Federacii // Leningradskij juridicheskij zhurnal. 2013. № 2.
14. Stepanenko A.S. Funkcii Konstitucij (Ustavov) subektov Rossijskoj Federacii v ih vzaimo-svjazi s funkcijami Konstitucii Rossijskoj Federacii // Nauka i obrazovanie: hozjajstvo i jekonomika; pred-prinimatel'stvo; pravo i upravlenie. 2013, № 1.
15. Studenikina M.S. Nekotorye problemy pravotvorchestva subektov Rossijskoj Federacii // Zhurnal rossijskogo prava. 1997. № 1.
16. Tihomirov Ju.A. Kollizionnoe pravo i otklonenija v pravovoj sfere // Pravo i politika. 2013. № 3.
17. Tihomirov Ju.A. Problemy razvitiya zakonodatel'stva subektov Rossijskoj Federacii (v soavt. s L.V.Andrichenko) // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2009. № 3.

Agarkov Konstantin Nikolaevich

Orel State University named Turgenev
Candidate of legal Sciences, associate Professor of criminal law and procedure
302020, g. Orel, Naugorskoe shosse, d. 40
Tel.: 4862) 41-98-45
E-mail: akn888@yandex.ru

Н.В.БУТУСОВА, Т.В.ЗАМЕТИНА, С. СТОЙКОВ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КАК ГАРАНТИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО САМООПРЕДЕЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ РОССИИ И БОЛГАРИИ)

В статье рассматривается проблема формирования современной государственной национальной политики. На примере России и Болгарии авторами делается вывод о том, что именно государственная национальная политика определяет реальные возможности реализации права на национальное самоопределение народов и каждого человека.

Ключевые слова: государственная национальная политика, право народов на национальное самоопределение, национальная идентификация, родной язык.

Национальная политика представляет собой одно из основных направлений политики государства (греческое *politika* - государственные или общественные дела, от *polis* - государство) как сферы государственной деятельности, связанной «с отношениями между классами, нациями и др. социальными группами, ядром которой является проблема завоевания, удержания и использования государственной власти»¹. Национальная политика - это целенаправленная деятельность по регулированию взаимоотношений между нациями, этническими группами, закреплённая в соответствующих политических документах и правовых актах государства. Это система мер, осуществляемых государством, направленных на учет, сочетание и реализацию национальных интересов, на решение противоречий в сфере национальных отношений.

Современная цивилизованная (т.е. демократическая и гуманная) национальная политика включает в себя совокупность доктринальных установок, правовых, управленческих, социально-экономических, образовательных, культурно-просветительских и иных мер, направленных на обеспечение прав и интересов граждан, основанных на их этнической принадлежности, а также прав близких им по культуре этнических меньшинств за рубежом. Многие многоэтнические государства имеют официальные формулы национальной политики: например, «единство в многообразии» в Индии, политика многокультурности в Канаде, политика «расцвета и сближения наций» или «дружбы народов» в СССР и России².

Демократическая национальная политика включает в себя систему мер, направленных на учет, сочетание и реализацию национальных интересов, на решение противоречий в сфере национальных отношений. Важными ее направлениями в демократических государствах является поддержка самоорганизации и культурной деятельности этнических общин, установление языковых и образовательных гарантий, особых избирательных систем в интересах этнических групп, закрепление их особых прав в экономической деятельности, в использовании природных ресурсов и т.д.

Недемократический характер национальной политики в ряде современных государств представляет собой не что иное, как насильственную ассимиляцию культурно, этнически отличающихся групп населения, проявляющуюся в отказе от официального признания этнических меньшинств, а также их социальной, политической дискриминации, в запретах использовать родной язык, другие культурные практики и др.³

Примером одной из наиболее демократичных национальных политик является современная национальная политика Российской Федерации, которая со всей очевидностью доказывает прямую связь между политикой государства в области национальных отношений и возможностями народов и отдельных личностей на национальное самоопределение.

¹ Философская энциклопедия [Электронный ресурс] Режим доступа: [/http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc1p/37882](http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc1p/37882).

² Режим доступа: lib.sale/kurs-politologii-obschij/natsionalnaya-politika-32743.html.

³ Энциклопедия «Народы и религии мира» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://peoples_religion.academic.ru/ 632.

То, что именно национальная политика государства выступает главной гарантией права на национальное самоопределение, подтверждает и пример государств, в которых национальная политика препятствует реализации данного основополагающего права народов и каждого человека, фактически создает условия, делающих его осуществление невозможным. К сожалению, к таким государствам можно отнести Болгарию, где на протяжении многих десятилетий проводится политика дискриминации национальных меньшинств, и в первую очередь, македонского меньшинства.

Итак, российское государство сложилось как многонациональный союз, объединение народов, консолидированных на началах исторической общности, равноправия и сотрудничества.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 и Преамбулой Конституции РФ⁴, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её *многонациональный народ*. Конституционные основы современной государственной национальной политики Российской Федерации образуют положения Преамбулы, ст. 1-3, ч. 3 ст. 5, 9, 26, ч. 3 ст. 68, ст. 69, п. «в» ст. 71, п. «б», «м» ст. 72 Конституции РФ. Действующая Конституция Российской Федерации подчеркивает приоритет прав и свобод человека и гражданина (ст. 2, 17, 18, 71 п. «в», 72 п. «б», ч. 2 ст. 80). В числе других важнейших ценностей выступают демократические начала государственной жизни (ст. ст. 1, 3, 13, 29, 30), суверенитет и государственная целостность (ст. ст. 4, ч.3 ст. 5, 8, 76).

В соответствии с ч. 1 ст. 3 и Преамбулой Конституции РФ, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ. Конституционные основы современной государственной национальной политики Российской Федерации образуют положения Преамбулы, ст. 1-3, ч. 3 ст. 5, 9, 26, ч. 3 ст. 68, ст. 69, п. «в» ст. 71, п. «б», «м» ст. 72 Конституции РФ. Действующая Конституция Российской Федерации подчеркивает приоритет прав и свобод человека и гражданина (ст. 2, 17, 18, 71 п. «в», 72 п. «б», ч. 2 ст. 80). В числе других важнейших ценностей выступают демократические начала государственной жизни (ст. ст. 1, 3, 13, 29, 30), суверенитет и государственная целостность (ст. ст. 4, ч.3 ст. 5, 8, 76).

Правовые основы государственной национальной политики, заложенные Конституцией РФ 1993 г., конкретизируются федеральными законами, иными федеральными нормативно - правовыми актами, правовыми актами субъектов Федерации.

19 декабря 2012 г. Указом Президента РФ утверждена Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 . В этом документе говорится о необходимости «сочетания общегосударственных интересов и интересов народов России, обеспечения конституционных прав и свобод граждан». . Последовательная реализация Стратегии государственной национальной политики призвана обеспечить создание дополнительных социально-экономических и политических условий прочного национального и межнационального мира и согласия на всей территории Российской Федерации, укрепление основ конституционного строя, демократии и федерализма.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ 3 декабря 2015 года подчеркнуто, что «сила России - в свободном развитии всех народов, в многообразии, гармонии и культур, и языков, и традиций наших, во взаимном уважении, диалоге и православных, и мусульман, последователей иудаизма и буддизма. Мы обязаны жёстко противодействовать любым проявлениям экстремизма и ксенофобии, беречь межнациональное и межрелигиозное согласие. Это историческая основа нашего общества и российской государственности».⁵

Таким образом, национальная политика Российской Федерации - это правовая политика государства в области регламентации правового статуса этносов, формирования норма-

⁴ 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). М., 2014.

⁵ Российская газета. 2015. 4 декабря.

тивной базы, обеспечивающей реализацию национальной политики на уровне органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. Она предполагает объединение усилий всех звеньев государственной власти и общественно - политических структур для сохранения межнационального согласия, утверждения принципа равноправия граждан различных национальностей и вероисповеданий, укрепления солидарности между ними обеспечение равных правовых, организационных и материальных условий гражданам, общественным национально - культурным формированиям для их участия в общественно - политической, культурной жизни⁶.

В советский период в Конституциях СССР и РСФСР отсутствовал термин «государственная национальная политика», но их основные принципы закреплялись: право наций на самоопределение, право национальностей на объединение в автономные областные союзы, на создание федераций на основе союза свободных наций, принцип равноправия народов, равноправия граждан независимо от национальной принадлежности, принцип юридического и фактического равенства всех наций и народностей, их братского сотрудничества и др. Впервые в Декларации об образовании СССР 1922 г., а затем во всех советских конституциях (начиная с Конституции СССР 1924 года) закреплялось *право всех народов на самоопределение* как право не только на развитие своей культуры, языка, образования, традиций, но и как право на самостоятельное решение вопроса о создании форм своей национальной государственности, в частности, на вхождение в Союз ССР, и на свободный выход из него⁷.

Следует признать, что эти положения советских конституций, а также реализация национальной политики, сыграли в свое время позитивную роль в объединении всех народов бывшего Союза ССР. В основе современной национальной политики России лежат основные идеи и принципы ленинской национальной политики, которые прошли проверку на прочность в годы Великой Отечественной войны и в иные самые сложные периоды истории советского государства вплоть до его разрушения.

Современная российская Конституция (как и конституции других стран) не предусматривает самоопределения наций вплоть до их отделения и выхода из Российской Федерации с образованием самостоятельного государства либо вхождением в состав другого государства. В соответствии с современной конституционно-правовой концепцией России, по мнению С.А. Авакьяна, «право на самоопределение... народов (следовательно, и однонациональных и многонациональных групп населения)» включает в себя право «на выбор формы своего бытия в Российской Федерации; на самоуправление своей жизнью, делами территорий, на которой они компактно проживают»⁸.

Выбор народами России «формы своего бытия» в соответствии со ст. 137 Конституции России означает, в первую очередь, возможность субъектов Федерации, образованных по национальному принципу, вносить изменения в состав субъектов РФ, изменять формы своей национальной государственности и формы национально-территориальных образований

Одной из наиболее развитых институциональных форм участия граждан различных национальностей в культурной жизни выступает национально-культурная автономия. Национально-культурные автономии могут быть федеральными, республиканскими и местными.

Процесс создания национально-культурной автономии как общественного института, института гражданского общества прошёл в Российской Федерации длительный путь развития: от полного неприятия в прошлом, до нормативно-правового закрепления в рамках зако-

⁶ Заметина Т.В. Государственная национальная политика Российской Федерации: правовое регулирование, проблемы, перспективы // Општественте прломени во глобалниот свет: зборник на трудови / Втора меѓународна научна конференција, Штип, 2015. С. 58.

⁷ Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1987. С. 265..

⁸ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. 4-е изд. М.: Норма: ИНФРА, 2010. С. 104.

на от 17 июня 1996 г. в ред. от 4 ноября 2014 г. «О национально-культурной автономии»⁹. Очевидно, что право на национально-культурную автономию носит двойственный характер: является и индивидуальным (право человека) и коллективным правом (правом этноса). По сути, национально-культурные автономии выступают экстерриториальной альтернативной формой самоопределения народов, способом сохранения единства страны и условием реализации культурных прав национальных меньшинств. федеральными, республиканскими и местными

Национально-культурная автономия имеет право получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры; обращаться в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, органы местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы; создавать средства массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке и др.

В ряде субъектов приняты собственные законы, регламентирующие порядок создания и деятельности национально-культурных автономий. Например, в Республике Татарстан действует Закон от 12 мая 2003 года «О национально-культурных автономиях в Республике Татарстан»¹⁰ (редакция от 16 января 2015 г.).

Министерством юстиции Российской Федерации по состоянию на 28 октября 2015 г. зарегистрировано 1669 национально-культурных автономий, из них 17 общероссийских национально-культурных автономий, (российских немцев, российских корейцев, татар, казахов, армян, азербайджанцев, курдов, лезгин, литовцев и других)¹¹.

Что касается особых субъектов конституционного права – коренных малочисленных народов, то их дополнительные права гарантированы ст. 69 Конституции РФ в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. В Федеральном законе от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ в ред. от 13 июля 2015 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» поясняется, что коренные малочисленные народы Российской Федерации – это народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями¹². В соответствии с Постановлением Правительством РФ от 24 марта 2000 г. в ред. от 17 июня 2010 г. №453 «О едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹³, в него включены представители 47 малочисленных этнических общностей, проживающих преимущественно в Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, частично – в Южном и Северо-Западном федеральных округах. Установление особых прав для отдельной категории населения (в данном случае – коренных малочисленных народов) определяется спецификой положения этих этносов, стремлением государства за счет дополнительных прав компенсировать неблагоприятные факторы, влияющие на существование и развитие малочисленных этнических общностей.

Таким образом, в Российской Федерации в отношении этнических общностей используется два основных правовых режима: 1) общий недискриминационный конституционно-правовой режим для представителей всех национальностей, создание условий для развития их национальной культуры, языка, общественных объединений, созданных в этих целях и т.д. 2) специальный конституционно-правовой режим в отношении коренных малочисленных народов, предусматривающий особые права и льготы.

⁹ СЗ РФ. 1996. №25. Ст. 2965; 2014. №45. Ст. 6146.

¹⁰ Республика Татарстан. № 98. 16.05.2003; № 252. 17.12.2005; №8. 23.01.2015.

¹¹ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://unro.minjust.ru/NKAs.aspx> (дата обращения 1.11.2015 г.)

¹² СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208; 2004. № 35. Ст. 3607; 2009. № 14. Ст. 1575; 2015. №29 (ч.1). Ст. 4382.

¹³ СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1493; 2001. № 41. Ст. 4081; 2008. № 42. Ст. 4831; 2010. №26. Ст. 3353.

Российская национальная политика нацелена, прежде всего, на достижение баланса, паритета интересов каждого человека в отдельности и всех, проживающих на территории Российской Федерации народов (этносов) в сфере национальных и федеративных отношений. Российское государство не стремится достичь гражданского единства за счет нивелирования национальных различий. В связи с этим *право на национальное самоопределение народов органично дополняется правом на национальное самоопределение каждого индивида, т.е. правом человека на национальную самоидентификацию, определение своей национальной принадлежности*. Совершенно очевидно, что без свободы выбора, самоидентификации и самовыражения, нельзя говорить о свободе иначе как о тоталитарной фикции.

В соответствии со статьей 26 Конституции Российской Федерации, «1. Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности. 2. Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества».

Если современная российская национальная политика направлена на создание условий для свободной национальной самоидентификации граждан и развития национальной культуры и языка, то современная национальная политика Республики Болгария, представляет собой продолжение (хотя и в более мягких формах) курса на выстраивание единой болгарской нации, начатый после 1963 года Коммунистической партией Болгарии во главе с Тодором Живковым.

Бытующий и поныне в Болгарии национальный миф исключает возможность существования македонской идентичности, отличной от болгарской, а тем самым и наличие в Болгарии македонского меньшинства. Тем не менее, так было не всегда. Впервые данное меньшинство как таковое было признано после 1944 г., однако это признание продолжалось менее двух десятилетий. Менее года македонцы пользовались ограниченной культурной автономией, которая была ликвидирована после резолюции Информбюро, направленной против Тито и Югославии: большое количество македонцев в Болгарии были репрессированы как сторонники Тито.

В период, когда македонское меньшинство было признано, по данным переписи населения в Болгарии идентифицировали себя как македонцы от 168 000 (1946 г.) до 187 000 (1956 г.) человек.¹⁴

После 1963 г. первой жертвой курса на единую болгарскую нацию суждено было стать македонцам¹⁵, существование которых начинает отрицаться всеми возможными способами и на всех уровнях, в полном соответствии с высказыванием Живкова: «такого меньшинства нет и не может быть».¹⁶ Начинается новая волна репрессий, направленных в этот раз против самоопределения «македонец» как такового. Сотни людей оказываются за решёткой, ещё больше – переселены и подвергнуты преследованиям политической полицией. В этом преследовании болгарские власти нередко доходили до абсурда. Так, македонские народные песни, в том числе македонские патриотические песни, которые сегодня провозглашены в Болгарии болгарскими, во время режима Т. Живкова в Болгарии были запрещены, а их прослушивание и исполнение преследовалось и наказывалось, так же, как и изучение македонского языка.¹⁷

Изменение общественно-политического строя не привело к значительным изменениям в отношении македонцев. В сущности, от самой идеи единой нации без национальных меньшинств официальные власти Болгарии не отказываются и после интеграции в Европей-

¹⁴ Васил Јотевски, Националната афирмација на Македонците во Пиринскиот дел на Македонија 1944-1948 г., ИНИ, Скопје, 1996, с. 109-111, Красимир Кънев, Законодателство и политика към етническите и религиозните малцинства в България", в: А. Кръстева, (ред.), Общности и идентичности в България, София, Петекстон, 1998 г., С. 97.

¹⁵ Впоследствии жертвами выстраивания единой нации становятся помаки, цыгане и турки.

¹⁶ БКП, Коминтернът и македонският въпрос (1917 – 1946), София 1998, т. 2. Архивите говорят, кн. 5. Приложение № 1, с. 1288, 1292.

¹⁷ Стойков С. ТАБУ: время на страх и страдание: сборник спомени и документи. Благоевград, 2014. 550 с.

ский Союз, дискриминация македонцев также не прекращается. Хотя репрессии против изъятий воли македонского меньшинства, начиная с 90-х годов прошлого века, имеют не такую жёсткую форму, как раньше, тем не менее, они продолжаются и означают полное отстранение представителей меньшинства от общественной и политической жизни за счёт того, что не регистрируются македонские организации, запрещаются массовые собрания, демонизируются македонские активисты, которые позиционируются как враги Болгарии, предатели, изменники и агенты, проплаченны Македонией, Сербией, Грецией, Россией и др., применяется и физическое насилие.¹⁸

В Болгарии не существует документа, в котором гражданин мог бы указать свою этническую принадлежность. Вплоть до сегодняшнего дня ни одна перепись населения не предлагала графы «македонец». В своём стремлении к отрицанию существования этого меньшинства болгарские власти с 1963 г. прибегают и к различным манипуляциям при переписи, наиболее частые из которых – отказ записывать национальность представителей меньшинств, нагнетание страха перед переписью и т.д. В результате, численность македонцев в Болгарии была искусственно снижена с 187 000 до 1 600, а численность людей «без национальности» – преимущественно представителей различных национальных меньшинств – увеличена до 730 000 (10% населения Болгарии) в 2011 г.¹⁹ (Для сравнения: в соответствии с данными Всероссийской переписи населения 2010 года, сформированным на основе самоопределения граждан, на территории России проживают представители 193 национальностей. Всего население России составляет 142856536 человек, кстати, в том числе 325 македонцев, проживающих в России²⁰).

В том же направлении развивается политика игнорирования рекомендаций международных организаций по признанию македонского меньшинства и прекращению дискриминации в его отношении, а также в отношении серии решений Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) против Болгарии в связи с нарушением права македонцев на создание организаций и проведение собраний (Ст.11, 13 Европейской Конвенции). За последние 15 лет Комитет министров Совета Европы в Страсбурге позволил признать восемь таких решений ЕСПЧ исполненными, несмотря на это ни одна македонская организация до сих пор не была зарегистрирована, что наглядно демонстрирует несовершенство международных механизмов защиты прав человека, как и самого ЕСПЧ.²¹

Репрессии проявляются и в отрицании права на самоопределение, прежде всего, права каждого человека на национальную самоидентификацию. Наиболее распространённым аргументом признания этого права человека является отсутствие чёткой общепринятой международной дефиниции «национального меньшинства».²² Отсутствие общепринятого определения национального меньшинства в международных документах де факто дало возможность болгарскому государству самостоятельно решать, кто и что является национальным меньшинством, и, следовательно, отказывать представителям любой национальности в реализации их права на самоопределение, на национальную самоидентификацию.

Однако в России отсутствие термина «национальное меньшинство» в международно-правых актах, а также и в российском законодательстве, «не мешает» государству признавать и последовательно гарантировать права всех национальностей, что еще раз под-

¹⁸ Доклад за 2015 г. о положении македонцев в Болгарии [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.omoilindenpirin.org>.

¹⁹ Доклад за преброяването на населението в България 2011 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.omoilindenpirin.org/documents/doklad.pdf>.

²⁰ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://megabook.ru/article>.

²¹ Стойков С. Македонското малцинство во Бугарија и немоќта на меѓународниот правозащитен систем // Человек в глобальном мире: материалы Международной научной конференции/ под ред. Н.В.Бутусовой, Й.Ананиева. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2015. С. 51-52.

²² Стойков С. Фикцијата на објективните критериуми против правото на самоопределување: примерот на македонското малцинство во Бугарија// Општествените преломени во глобалниот свет: зборник на трудови/ Втора меѓународна научна конференција, Штип, 2015. С. 662-665.

тверждает *определяющую роль в этом вопросе именно национальной государственной политики и идеологии.*

Основываясь на современных стандартах прав и свобод человека и гражданина, в постсоветский период в России сочли неправомерным вменять в обязанность гражданам указывать в паспорте свою национальность, как это было в советский период. В ч. 1 ст. 26 Конституции России закрепляется недопустимость принуждения к определению и указанию своей национальной принадлежности, то есть к национальному самоопределению. Фактическая национальная идентичность - это принадлежность человека к определенной нации как исторически сложившейся устойчивой общности людей, возникшей на базе общности языка, территории, экономической жизни и психического склада, проявляющегося в общности культуры. Но «национальная принадлежность», понимаемая в сугубо этническом смысле не тождественна значению понятия «национальная принадлежность» в его конституционно-правовом смысле. Сама конструкция нормы ст. 26 Основного закона, закрепляющей право, т.е. субъективные возможности человека, связанные с определением и указанием своей национальной принадлежности, свидетельствует о вариантах такого выбора. То есть национальная самоидентификация зависит от воли самого человека²³.

Официальное толкование ч. 2 ст. 36 Конституции Болгарии²⁴, закрепляющая право граждан «для которых болгарский язык не является родным» «наряду с обязательным изучением болгарского языка изучать и использовать свой родной язык», делает невозможным изучение своего национального языка для интегрированных меньшинств (евреи, армяне, влахи, македонцы, помаки): в их семьях болгарский язык является основным языком общения как следствие культурной ассимиляции, что даёт пространство для отрицания их права на изучение языка национального меньшинства. Так, в Болгарии не готовят учителей македонского языка, не издадут учебников, а требование изучать такой язык встречается только отказом. Поэтому термин «родной язык» таким образом служит только ограничению реализации права македонского меньшинства на изучение своего языка.²⁵

Прямо противоположная ситуация существует в России в связи с реализацией конституционного права на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, образования и творчества (ч. 2 ст. 26 Конституции РФ). Конституционное право на пользование родным языком, подобно праву национальной самоидентификации, предполагает возможность выбора самими человеком того языка, который он считает родным, на основе внутренней оценки и убежденности. Сущностью этого права каждого человека выступает конституционно гарантированная возможность самоопределения и самовыражения в плане вербальной, духовно-культурной идентичности. Поэтому главным публичным конституционно-правовым следствием этого права выступает *недопустимость не предусмотренного законом воспрепятствования лицу пользоваться в любых ситуациях и отношениях тем языком, который он указывает в качестве родного*²⁶. Законодательство Российской Федерации и ее субъектов закрепляет всестороннюю систему гарантии реализации конституционных прав, предусмотренных ч.2 ст. 26 Конституции России²⁷.

Таким образом, на примере России и Республики Болгария мы показали, что именно государственная национальная политика выступает решающим фактором формирования и реализации права народов и отдельных граждан на национальное развитие. Поэтому укреп-

²³ Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева). М.: «Эксмо», 2010

²⁴ Конституция Республики Болгарии (Обнародована в «Държавен вестник», бр. 56 от 13 июля 1991 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Bulgaria&language=r>

²⁵ Стойков С. Фикцијата на објективните критериуми против правото на самоопределување: примерот на македонското малцинство во Бугарија// там же.

²⁶ Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева). М.: «Эксмо», 2010.

²⁷ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 02.03.2016) «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». Закон РФ от 25 октября 1991 года № 1807-1 (ред.от.12.03.2014) «О языках народов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» и др.

ление гарантий этих прав предполагает, в первую очередь, формирование демократичной, научно обоснованной национальной политики, способной в современных условиях консолидировать многонациональный народ и гарантировать права человека на национальное самоопределение.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. /С.А.Авакьян .- 4-е изд. М.:Норма: ИНФРА, 2010.
2. Заметина Т.В. Государственная национальная политика Российской Федерации: правовое регулирование, проблемы, перспективы//Општествените промени во глобалниот свет: зборник на трудови/ Втора меѓународна научна конференција, Штип,2015.
3. Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М.: Политиздат,1987.
4. Стойков С. Фикцијата на објективните критериуми против правото на самоопределување: примерот на македонското малцинство во Бугарија// Општествените промени во глобалниот свет: зборник на трудови/ Втора меѓународна научна конференција, Штип,2015.
5. Стойков С. Македонското малцинство во Бугарија и немоќта на меѓународниот правозащитен систем // Человек в глобальном мире: материалы Международной научной конференции/ под ред. Н.В.Бутусовой, Й.Ананиева. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2015.

Бутусова Наталия Владимировна

Воронежский государственный университет
Доктор юридических наук, профессор кафедры
конституционного права России и зарубежных стран
394006, г. Воронеж, Университетская пл., 1
Тел: 8(473) 2208378
E-mail: butusova@ law.vsu.ru

Заметина Тамара Владимировна

ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная
Юридическая академия
Доктор юридических наук, профессор кафедры
конституционного и международного права
410056 Саратов, ул Вольская, дом1
Тел.(8452)29-90-32
E-mail: zametina_saratov@mail.ru

Стойко Стойков

Университет «Гоце Делчев», Штип, Македония
Доктор исторических наук, доцент
кафедры образовательных наук,
2012000 Штип, К.Мизирков 10-А
Тел.: (032) 550-450
E-mail: stojko.stojkov@ugd.edu.mk

N.V.BUTUSOVA, T.V.ZAMETINA, S. STOJKOV

STATE NATIONAL POLICY AS A GUARANTEE OF NATIONAL SELF-DETERMINATION (ON THE EXAMPLE OF RUSSIA AND BULGARIA)

The paper considers the problem of formation of the modern state national policy. On example of Russia and Bulgaria, the authors concluded that it is the state national policy defines the real possibilities of realization the right to national self-determination of peoples and every person.

Keywords: state national policy, the right of peoples to self-determination, national identification, native language.

BIBLIOGRAPHY

1. Avakyan S.A. Constitutional Law of Russia. Course: Textbook. Benefit: in 2 v. /S.A.Avakyan . - 4th ed. AM: Norma: INFRA, 2010.
2. Zametina TV The state national policy of the Russian Federation: legal regulation, problems and prospects // Social change in the global world / Second International Scientific conference, Shtip, 2015.
3. Kukushkin U.S, Chistyakov O.I. Outline of the history of the Soviet Constitution. M .: Politizdat 1987.
4. Stojkov S. Fiction of objective criteria against the right to self-determination: the example of the macedonian minority in Bulgaria//Second International Scientific conference, Shtip, 2015.
- 5.Stojkov S. Macedonian minority in Bulgaria and the impotence of the international human rights systems // Man in the global world: materials of the International scientific conference / Edited. N.V.Butusovoy, Y.Ananieva. Voronezh: VSU Publishing House, 2015.

Butusova Natalia Vladimirovna

Voronezh State University
Doctor of Law, professor
Department of Constitutional law of Russia and foreign countries
394006, Voronezh, University pl., 1
Tel.: 8 (473) 2208378,
E-mail: butusova@law.vsu.ru

Zametina Tamara Vladimirovna

FGBOU VPO "Saratov State Academy of Law"
Doctor of law, professor of the Department of
Constitutional and International Law,
410056, Saratov, Wolskaya, 1
Тел.(8452)29-90-32
E-mail: zametina_saratov@mail.ru

Stojkov Stojko

University «Goce Delchev»
Shtip, Republic of Macedonia,
PhD, Associate Professor
Department of Educational Sciences
2012000 Shtip, K.Mizirkov 10-A
Tel. (032) 550-450
E-mail: stojko.stojkov@ugd.edu.mk

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 347.21

К.Б. ПОПОВА

ЗЕРНО И ПРОДУКТЫ ЕГО ПЕРЕРАБОТКИ КАК ОБЪЕКТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

Статья посвящена малоисследованной в науке гражданского права проблематике правового режима зерна и продуктов его переработки. Определяются подходы к выявлению сущности зерна и продуктов его переработки с цивилистических позиций. Применительно к рассматриваемой тематике раскрывается понятие «вещь» в российской цивилистической науке и на этой основе определяется место зерна и продуктов его переработки в системе объектов гражданских прав.

Ключевые слова: вещь, виды вещей, зерно, классификация вещей, объекты гражданского права, продукты переработки, правовой режим вещей.

Внимание к правовому режиму зерна и продуктов его переработки обусловлено значимостью названных объектов для жизни человека. Неслучайно ФЗ № 242-ФЗ «О зерне» от 14 мая 1993 г.¹ относит зерно к национальному достоянию Российской Федерации и основному фактору устойчивости ее экономики. Зерно выступает основным продуктом сельского хозяйства, из него изготавливают важные продукты питания: муку, хлебобулочные, макаронные и т.п. изделия. Рынок зерна и продуктов его переработки в системе товарно-денежных отношений включает производство, сбыт, потребление.

Согласно ст. 128 Гражданского кодекса РФ² (далее ГК РФ), к объектам гражданских прав относятся вещи, включая наличные деньги и документарные ценные бумаги, иное имущество, в том числе безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги, имущественные права; результаты работ и оказание услуг; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага.

Среди объектов гражданских прав особое место принадлежит вещам, что по мнению М.Е. Верстовой, Ю.Б. Сафоновой определяется, во-первых, их наибольшей распространенностью и, во-вторых, возникновением по поводу вещей правоотношений собственности³.

Традиционно вещь представляет собой предмет внешнего, материального мира, находящийся в естественном состоянии в природе или созданный трудом человека⁴. Одна вещь от другой отличается своей качественной определенностью, имеющей свои определенные границы, в том числе позволяющие обособить его от всех прочих объектов⁵.

По мнению З.А. Ахметьяновой общеупотребительное значение слова «вещь» не совсем совпадает с ее юридическим пониманием. Так, «в быту под вещью понимается исклю-

¹ Федеральный закон РФ № 242-ФЗ «О зерне» от 14 мая 1993 г. (в ред. от 18.07.2011) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 22. Ст. 799.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) (в ред. от 13.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.09.2015) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

³ Верстова М.Е., Сафонова Ю.Б. К вопросу о понятии и классификации вещей как объектов гражданских прав // Законодательство и экономика. 2010. № 12. С. 30.

⁴ Додонов В.Н., Каминская Е.В., Румянцев О.Г. Словарь гражданского права / Под общ. ред. В.В. Залесского. М.: Инфра-М, 1997. С. 31.

⁵ Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. М.: Политиздат, 1991. С. 79.

чительно предмет материального мира, имеющий определенные объем, массу, форму и т.п. и воспринимаемый в этой связи так или иначе нашими органами чувств»⁶.

По мнению А.П. Сергеева, вещами являются «как предметы материальной и духовной культуры, т.е. продукты человеческого труда, так и предметы, созданные природой и используемые людьми в своей жизнедеятельности, - земля, полезные ископаемые, растения и т.д.»⁷.

Как справедливо подмечено в юридической литературе, зерно и продукты переработки также относятся к категории вещей и обладают всеми присущими им признаками⁸.

Отдельное внимание следует обратить на то, что российский законодатель оперирует терминами «зерно» и «продукты его переработки» в различных нормативных правовых актах, однако ни в одном из них не раскрывает их содержание. Данный недостаток устраняет научная литература, которая наоборот содержит многообразие определений зерна. Так, например, в толковом словаре С.И. Ожегова под зерном понимаются «семена хлебных злаков» или «зерновые культуры (злаковые растения - пшеница, рожь, ячмень, овес, кукуруза, рис, зерна которых используются для питания людей и для корма скота)»⁹.

Авторы Большой Советской Энциклопедии под «зерном» понимают «плод зерновых злаков», «семя зерновых бобов» и отмечают, что «зерно-продукт сельскохозяйственного производства, являющийся основой народного питания и кормовой базой для сельскохозяйственных животных, а также сырьем для многих отраслей промышленности»¹⁰.

В специальной литературе термин «зерно» применяют для обозначения двух понятий: одно семя; продукция зернового производства - совокупность плодов зерновых злаков, семян бобовых и других зерновых культур в различных, не имеющих определенных границ сочетаниях¹¹.

Как видим, современная научная литература содержит многообразие определений термина «зерно», что не позволяет выявить специфику данной культуры. На наш взгляд, достаточно подробно содержание термина «зерно» раскрыто в Решении Комиссии Таможенного союза №874 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности зерна» (вместе с «ТР ТС 015/2011. Технический регламент Таможенного союза. О безопасности зерна») от 9 декабря 2011 г.¹² Согласно данному источнику зерно определяется как плоды злаковых, зернобобовых и масличных культур, используемые для пищевых и кормовых целей. Следует отметить, что настоящий технический регламент не распространяется на зерно, предназначенное для семенных целей и продукты переработки зерна.

Что касается понятия «продукты переработки зерна», то на данный момент ни в одном из ныне действующих источников гражданского права, регулирующих исследуемую область общественных отношений, содержание данного термина не раскрыто. Выходом из сложившейся ситуации видится нам заимствование данного определения из утратившего силу ФЗ РФ №183-ФЗ «О государственном контроле за качеством и рациональным использованием зерна и продуктов его переработки» от 5 декабря 1998 г.¹³ Согласно ст. 2 данного Закона под продуктами переработки зерна понимались: мука, крупа, хлебобулочные и макаронные изделия, комбикорма, побочные продукты переработки зерна. Закрепление данных

⁶ Ахметьянова З.А. Вещное право: учебник. М.: Статут, 2011. С. 54.

⁷ Гражданское право: Учебник: В 3 ч. / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. СПб.: ТЕИС, 1996. Ч. 1. С. 173-174.

⁸ Сайфулов И.Г. Правовое регулирование оборота зерна в России: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.03. Самара, 2006. С. 20.

⁹ Толковый словарь русского языка / Под ред. С.И. Ожегова, Н.Ю. Шведовой. 4-е изд. М., 2000. С. 229.

¹⁰ Большая Советская энциклопедия: В 52 т.. Т. 17. / Под ред. Б.А. Введенского. 2-е изд. М., 1952. С. 57.

¹¹ Методы оценки качества зерна. М.: Агропромиздат, 1987. С. 19.

¹² Решение Комиссии Таможенного союза №874 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности зерна» (вместе с «ТР ТС 015/2011. Технический регламент Таможенного союза. О безопасности зерна») от 9 декабря 2011 г. (в ред. от 18.07.2014) // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ ФЗ РФ №183-ФЗ «О государственном контроле за качеством и рациональным использованием зерна и продуктов его переработки» от 5 декабря 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 49. Ст. 5970.

понятий в современных нормативных правовых актах позволило бы внести ясность при рассмотрении споров касающихся оборота зерна и продуктов переработки в РФ.

Другой достаточно актуальной проблемой видится нам и проблема расположения зерна и продуктов его переработки в системе классификации вещей. По справедливому утверждению В.А. Тархова, классификация вещей основана на их правовом положении и правовых последствиях, вытекающих из их экономического положения и естественных свойств¹⁴.

По мнению Е.Ф. Евсеева классификация вещей в гражданском праве представляет собой их деление на виды по определенному и, главное, имеющему юридическое значение признаку, который положен в его основание¹⁵. Ученый считает, что для того же, чтобы произвести такое деление, вначале необходимо изучить характер и свойства различных вещей, установив тем самым сходства и различия, по сути, между всеми участвующими в гражданском обороте вещами. При этом прежде всего следует учесть объективные или, как их еще называют, физические свойства вещи, которые носят изначальный, естественный (природный) характер¹⁶.

По справедливому утверждению А.Н. Титиевского «Естественные свойства объекта оказывают непосредственное влияние на формирование его правового режима. Особенности физического, химического, экономического (например, для объектов недвижимости характерна высокая стоимость) и прочего состояния объектов не могут не отразиться и на правовом положении этих объектов», поэтому, «если при создании правового режима объекта правового регулирования не будут приняты во внимание его существенные особенности, то образованная правовая форма не будет в полной мере отражать содержания регулируемого явления, не будет соответствовать его специфике»¹⁷.

Ст. 130 ГК РФ закрепила деление вещей по критерию прочной связи с землей (до степени невозможности перемещения без причинения несоразмерного ущерба назначению вещи) на две основные группы (вещи недвижимые и вещи движимые). Зерно не относится к многолетним растениям и независимо от того убрано оно или нет, относится к категории движимых вещей. Однако в дореволюционной цивилистической литературе можно встретить и иную точку зрения.

Так, Г.Ф. Шершеневич писал: «Признание недвижимыми деревьев, плодов, вообще всяких растений, минералов, металлов и других ископаемых, пока они находятся в прочной связи с почвой, обуславливается самой природой этих вещей»¹⁸.

Другой позиции придерживались разработчики Гражданского уложения Российской Империи, закрепляя в ст. 37 следующее правило: «Все вещи, не принадлежащие к составу недвижимого имущества или отделенные от земли и строений, как-то: материал сломанного дома, срубленные деревья, сжатый хлеб, извлеченные из земли руды, металлы и минералы - признаются имуществами движимыми»¹⁹.

Деление вещей на индивидуально-определенные и родовые, применительно к обороту зерна и продуктов его переработки имеет так же большое практическое значение. Следует отметить, что зерно и продукты переработки в гражданском обороте выступают в качестве вещей, определенных родовыми признаками, поскольку значение имеют такие признаки, как наименование культуры, масса, класс, качественные показатели. Однако если речь идет о семенном зерне, то значение могут иметь и индивидуальные признаки, цвет, форма, место где выращено зерно и т.п.

¹⁴ Тархов В.А. Гражданское право. Общая часть. Уфа. 1998. С. 185.

¹⁵ Евсеев Е.Ф. Сущность и основания классификации вещей в гражданском праве // Адвокат. 2011. №2. С.62.

¹⁶ Там же. С. 62.

¹⁷ Титиевский А.Н. О предварительных условиях формирования гражданско-правового режима вещей // Закон. 2008. № 10. С. 108.

¹⁸ Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. Тула: Автограф, 2001. С. 131.

¹⁹ Кодификация российского гражданского права: Свод законов гражданских Российской империи, проект Гражданского уложения Российской империи, Гражданский кодекс РСФСР 1922 г., Гражданский кодекс РСФСР 1964 г. Екатеринбург: Изд-во Ин-та част. права, 2003. С. 336.

По мнению Е.А. Суханова другим, важнейшим критерием классификации вещей, требующим внимания является их оборотоспособность, т.е. способность служить объектом имущественного оборота и менять своих владельцев²⁰. Традиционно вещи делятся на полностью оборотоспособные, ограниченно оборотоспособные и изъятые из оборота²¹. Зерно и продукты переработки могут служить объектом имущественного оборота (различных сделок) и менять своих владельцев (собственников).

При классификации вещей на потребляемые и не потребляемые следует отметить, что Гражданский кодекс РФ не содержит специальной нормы, дифференцирующей вещи по данному критерию, однако такая классификация необходима и имеет практическое значение при исполнении отдельных видов обязательств. Зерно и продукты переработки относятся к потребляемым вещам, поскольку являются одними из главных энергетических компонентов пищи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ахметьянова З.А. Вещное право: учебник. М.: Статут, 2011.
2. Большая Советская энциклопедия: В 52 т. Т. 17. / Под ред. Б.А. Введенского. 2-е изд. М., 1952.
3. Верстова М.Е., Сафонова Ю.Б. К вопросу о понятии и классификации вещей как объектов гражданских прав // Законодательство и экономика. 2010. № 12.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) (в ред. от 13.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.09.2015) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Попова Ксения Борисовна

Кубанский государственный аграрный университет
Аспирант кафедры международного частного и предпринимательского права
350044. г. Краснодар, ул. Калинина, д.13.
Тел.: 89092027967
E-mail: kseniyandkseniya1991@mail.ru

К.В. ПОПОВА

GRAIN AND ITS PRODUCTS AS OBJECTS OF CIVIL RIGHTS

The article is devoted to the little-studied Civil Law issues of the legal regime of grain and its by-products. The author defines the approaches to identify the essence of grain and its by-products in accordance with the Civil Law theory. With regard to the topic under consideration the concept «chose» in the Russian Civil Law science is revealed. The above mentioned determines the basis for the place of grain and its by-products in the system of the objects of civil rights.

Keywords: *thing kinds of things, the grain, the classification of things, objects of civil law, by-products, the legal regime of things.*

BIBLIOGRAPHY

1. Ahmet'janova Z.A. Veshhnoe pravo: uchebник. M.: Statut, 2011.
2. Bol'shaja Sovetskaja jenciklopedija: V 52 t. T. 17. / Pod red. B.A. Vvedenskogo. 2-e izd. M., 1952.
3. Verstova M.E., Safonova Ju.B. K voprosu o ponjatii i klassifikacii veshhej kak ob#ektov grazhdan-skih prav // Zakonodatel'stvo i jekonomika. 2010. № 12.
4. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii (chast' pervaja) (v red. ot 13.07.2015) (s izm. i dop., vstup. v silu s 29.09.2015) // SZ RF. 1994. № 32. St. 3301.

Popova Kseniya Borisovna

Kuban state agrarian University
Postgraduate student of the Department of international private and business law
350044. g. Krasnodar, ul. Kalinina, d.13.
Tel.: 89092027967
E-mail: kseniyandkseniya1991@mail.ru

²⁰ Гражданское право: Учебник / Отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2000. Т. 1. С. 301.

²¹ Гражданское право: Учебник: В 4 т. Общая часть / Под ред. Е.А. Суханова. М.: Волтерс Клувер, 2008. Т. 1. С. 401.

У.В. КОРНИЛОВА

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ ЗЕМЕЛЬ, ПРЕДНАЗНАЧЕННЫХ ДЛЯ ЗАЩИТЫ И ОХРАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье исследован вопрос о правовом режиме земель, предназначенных для защиты и охраны Государственной границы РФ, выявлены проблемы правового регулирования, связанные с такими землями.

Ключевые слова: земля, земельный участок, оборот земельных участков, ограничение оборотоспособности, изъятие земельного участка из оборота, государственная граница.

Согласно правовой позиции Конституционного суда РФ, выраженной в постановлении от 21 апреля 2003 г. № 6-П¹, возможность установления ограничений, в т.ч. ограничений оборотоспособности земельных участков, как и их характер, должны обуславливаться необходимостью защиты конституционно значимых ценностей. В литературе справедливо отмечалось, что государство как организация публичной власти в силу своего статуса вынуждено ограничивать оборотоспособность ряда земель, необходимых для исполнения своих функций². К таким землям, прежде всего, следует отнести земли, предназначенные для защиты и охраны государственной границы, в т.ч. земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности зданиями, строениями и сооружениями, инженерно-техническими сооружениями, линиями связи и коммуникациями, возведенными в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации.

С древнейших времен установление государственных границ относилось к компетенции российского государства, а в Русской Правде подчеркивалось, что от точного установления границ зависят безопасность и благоденствие государства³. В современном законодательстве такой подход нашел свое отражение в ст. 71 Конституции РФ, относящей к исключительному ведению Российской Федерации установление и защиту Государственной границы, оборону и безопасность РФ. Данные нормы получили развитие в ЗК РФ и иных федеральных законах.

Анализ положений ЗК РФ показывает, что в Кодексе не четко урегулирован вопрос о том, могут ли земли, предназначенные для защиты и охраны Государственной границы, рассматриваться в качестве самостоятельного объекта земельных отношений; согласно ст. 27, 49, 87 ЗК РФ таким объектом выступают лишь участки, на которых располагаются здания, строения сооружения и иные объекты, необходимые для охраны Государственной границы. При этом в соответствии со ст. 93 ЗК РФ земли, используемые или предназначенные для обеспечения защиты и охраны Государственной границы РФ, входят в состав земель обороны и безопасности.

Представляется, что земли, предназначенные для защиты и охраны Государственной границы, сами по себе вне зависимости от расположения на них каких-либо объектов, обладают специальным правовым режимом, отличным от режима земель обороны и безопасности.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2003 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Скляновой, Р.М.Скляновой и В.М.Ширяева» // СЗ РФ. 2003. № 17. Ст. 1657.

² Мельников Н.Н. Категория «ограничение оборотоспособности земельных участков» в системе норм, регулирующих правовой режим объектов гражданских прав // Хозяйство и право. 2014. № 9. С. 111 – 118.

³ Русская Правда или Заповедная Государственная Грамота Великого Народа Российского служащая Заветом для Усовершенствования Государственного Устройства России и Содержащая Верный Наказ как для Народа так и для Временного Верховного Правления // СПС «Гарант». 2015.

Понятие государственной границы приведено в ст. 1 Федерального закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»⁴ (далее – Закон «О Государственной границе Российской Федерации»), определяющей границу РФ как линию и проходящую по этой линии вертикальную поверхность, устанавливающие пределы государственной территории РФ. Из данного понятия следует, что граница РФ – это линия на земной поверхности, представляющая собой пространственный предел действия государственного суверенитета РФ.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 24.07.2007 N 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»⁵, п. 10 Порядка ведения государственного кадастра недвижимости, утвержденного Приказом Минэкономразвития РФ от 04 февраля 2010 г. № 42⁶ территориальное установление Государственной границы РФ осуществляется на основании документов, представляемых Министерством иностранных дел РФ⁷ в орган кадастрового учета (Росреестр, Кадастровая палата), в Государственный кадастр недвижимости (далее – ГКН) вносятся такие сведения о прохождении Государственной границы, как: описание ее прохождения; реквизиты международных договоров Российской Федерации, федеральных законов, в соответствии с которыми установлено или изменено прохождение Государственной границы; реквизиты документов об изменениях, уточнениях прохождения Государственной границы на местности, произведенных в порядке проверки Государственной границы на основании международных договоров Российской Федерации.

В литературе справедливо обращалось внимание на ряд недостатков, связанных с занесением в ГКН сведений о Государственной границе РФ; так указанные данные МИД России должен представить в орган кадастрового учета в течение пяти рабочих дней, однако момент, с которого начинает течь этот срок, в ст. 15 Закона о ГКН не предусмотрен. «После внесения сведений о Государственной границе в ГКН на кадастровой карте наглядно видно, какие земельные участки остаются за пределами России. Однако законодательство не предусматривает обязанности органа кадастрового учета по направлению кому-либо сведений об этих участках, как, соответственно, не устанавливает и орган государственной власти, которому должны быть представлены эти сведения, и форму их представления»⁸.

В соответствии с ЗК РФ и Законом «О Государственной границе Российской Федерации» режим ограничения оборотоспособности устанавливается в отношении приграничной территории, в состав которой согласно ст. 3 Закона входят пограничные зоны, российские части вод пограничных рек, озера и иные водные объекты, внутренних морских вод и территориального моря РФ, пункты пропуска через Государственную границу, территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и другие территории, прилегающие к Государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, побережью моря или пунктам пропуска.

⁴ «Российская газета» от 4 мая 1993 г. № 84.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 31. Ст. 4017.

⁶ Российская газета. 2010. № 75.

⁷ Документы представляются в соответствии с Правилами направления органами государственной власти и органами местного самоуправления документов, необходимых для внесения сведений в государственный кадастр недвижимости, в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, кадастрового учета и ведения государственного кадастра недвижимости, а также о требованиях к формату таких документов в электронной форме, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 03 февраля 2014 г. № 71 // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 586. (далее - Правила направления органами государственной власти документов, необходимых для внесения сведений в ГКН).

⁸ Землякова Г.Л. Некоторые проблемы гармонизации частного и публичного законодательства в вопросах изъятия земельных участков для государственных нужд // Круглый стол «Современные проблемы гармонизации экологического и природоресурсного права / Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). VI Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» - «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции». Секция экологического и природоресурсного права. 04.04.2014 С. 70 – 78.

Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (СЕД № 106; Мадрид, 21 мая 1980 года) предусматривает, что органы публичной власти вправе определять приграничные территории и вводить в отношении них специальный правовой режим⁹, однако определение приграничной территории в указанной конвенции не приводится.

Правовой режим земель, земельных участков, водных и иных объектов, входящих в состав приграничной территории, характеризуется правовой неопределенностью в части установления ограничений прав на землю и ограничений оборотоспособности соответствующих земель и участков. Так, в ЗК РФ установлен запрет на приобретение иностранными гражданами, лицами без гражданства и иностранными юридическими лицами на праве собственности земельных участков, находящихся на приграничных территориях (ч. 3 ст. 15 ЗК РФ), перечень которых устанавливается Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе Российской Федерации¹⁰. К таким территориям отнесены конкретные муниципальные образования, расположенные вдоль Государственной границы РФ. Однако в литературе обращалось внимание на нечеткость норм, ограничивающих права иностранцев на приобретение в собственность участков на приграничных территориях, в связи с тем, что определение перечня таких территорий не нашло отражения в законодательстве и отнесено к полномочиям Президента РФ¹¹.

Сложности с установлением содержания ограничений оборотоспособности приграничных территорий связаны с терминологическими неточностями в наименовании входящих в ее состав земель и зон, определяемых как «пограничная зона», «пограничная полоса», «приграничная территория», «пограничный (приграничный) регион», «пограничное пространство»¹². Неопределенность понятий «пограничная зона» и «приграничная полоса» возникла в результате того, что в Законе о Государственной границе РФ в первоначальной редакции вместо понятия «приграничная зона» использовалось понятие «пограничная полоса».

По мнению М.Р. Панфиловой, приграничная полоса включает населенные пункты, «непосредственно выходящие на государственную границу», при этом автор указывает, что российские эксперты определяют среднюю ширину этой приграничной полосы в пять км, однако в трактовке Всемирной торговой организации (ВТО) полоса приграничной торговли устанавливается как 15-километровая по обе стороны границы¹³. На наш взгляд, термины «приграничная полоса» и «полоса приграничной торговли» имеют разное значение, поскольку полоса приграничной торговли не определяет режим земельных участков.

Нормы, регламентирующие ограничения оборотоспособности земель в составе приграничных территорий, характеризуются внутренними противоречиями и нуждаются в серьезной доработке. Согласно п. 10 ч. 4 ст. 27 ЗК РФ земли, занятые инженерно-техническими сооружениями, линиями связи и коммуникациями, возведенными в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, являются изъятыми из оборота; на приграничных территориях устанавливаются ограничения оборотоспособности в отношении иностранных лиц и лиц без гражданства. Вместе с тем, ст. 93 ЗК РФ не исключает возможность предоставления для хозяйственной, промысловой и иной деятельности земель обороны

⁹ Ратифицирована Федеральным законом от 7 октября 2008 г. № 168-ФЗ «О ратификации Протокола № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, касающегося межтерриториального сотрудничества» // Текст Федерального закона опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации от 13 октября 2008 г. № 41. Ст. 4592.

¹⁰ Указ Президента РФ от 09.01.2011 № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» / Собрание законодательства РФ. 10.01.2011. № 2. Ст. 268.

¹¹ См.: Маленко В.С. Земельные отношения с иностранным элементом // Право и политика. 2007. № 6. С. 109 – 115.

¹² Основы пограничной политики Российской Федерации (утв. Президентом РФ 5 октября 1996 года) // Российская газета. 1996. 6 нояб. // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Панфилова М.Р. Понятие земель приграничных территорий: историко-правовой аспект // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 105 – 110.

и безопасности, в т.ч. земельных полос и участков, необходимых для обеспечения защиты и охраны Государственной границы РФ.

Законодательная неопределенность в установлении содержания ограничений оборотоспособности земельных участков в составе приграничных территорий приводит к практическим проблемам. Так, одни суды при определении режима земельного участка как ограниченного или изъятого из оборота основываются на постановлении Правительства РФ от 05.05.2014 № 405¹⁴, которым утверждено Положение об установлении запретных зон и запретных районов при арсеналах, базах и складах Вооруженных Сил РФ. Другие суды, руководствуясь, п. 2 ст. 7 ЗК РФ, согласно которому земли, в том числе обороны и безопасности, используются в соответствии с установленным для них целевым назначением, под ограниченными в обороте земельными участками, предоставленными для обеспечения обороны и безопасности, понимают земельные участки, выделенные организациям, которые в соответствии с Федеральным законом от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне»¹⁵ и Федеральным законом от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»¹⁶ непосредственно обеспечивают оборону и безопасность¹⁷; иными словами суды исходят из статуса субъекта, которому принадлежит такой земельный участок. В судебной практике встречается и формальный подход – суды указывают, что, поскольку законодательством не предусмотрен единый документ, подтверждающий отнесение земельных участков к изъятым или ограниченным в обороте, то в отсутствие такого документа наличие у земельного участка режима участка ограниченного в обороте может быть подтверждено документами о предоставлении земельных участков, сведениями из государственного кадастра объектов недвижимости, сведениями об особом статусе лица, занимающего земельный участок, иными сведениями¹⁸.

В заключении необходимо отметить следующее. По смыслу норм ст. 71 Конституции РФ и ст. 27, ст. 87, 93 ЗК РФ земельные участки, занятые объектами, обеспечивающими статус и защиту Государственной границы, относятся к исключительной федеральной собственности и изъяты из оборота, в связи с чем следует признать наличие земель, предназначенных для защиты и охраны Государственной границы, как специального объекта правового регулирования со своим правовым режимом, что позволяет отнести данные земли к самостоятельному виду земель специального назначения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Русская правда или Заповедная Государственная Грамота Великого Народа Российского служащая Заветом для Усовершенствования Государственного Устройства России и Содержащая Верный Наказ как для Народа так и для Временного Верховного Правления // СПС «Гарант». 2015.
2. Землякова Г.Л. Некоторые проблемы гармонизации частного и публичного законодательства в вопросах изъятия земельных участков для государственных нужд // Круглый стол «Современные проблемы гармонизации экологического и природоресурсного права / Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). VI Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» - «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции». Секция экологического и природоресурсного права. 4 апреля 2014 г. 2014. С. 70-78.
3. Маленко В.С. Земельные отношения с иностранным элементом // Право и политика. 2007. № 6. С. 109 – 115.
4. Мельников Н.Н. Категория «ограничение оборотоспособности земельных участков» в системе норм, регулирующих правовой режим объектов гражданских прав // Хозяйство и право. 2014. № 9. С. 111-118.
5. Панфилова М.Р. Понятие земель приграничных территорий: историко-правовой аспект // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 105-110.

¹⁴ Собрание законодательства РФ. 12.05.2014. № 19. ст. 2439.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 03.06.1996. № 23. Ст. 2750.

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 2.

¹⁷ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 25.06.2014 по делу № А46-8011/2013 // СПС «Консультант Плюс». 2015.

¹⁸ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 20.06.2013 по делу № А53-28417/2012, Определением ВАС РФ от 27.01.2014 № ВАС-14578/13 отказано в передаче дела № А53-28417/2012 в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора данного постановления // СПС «Консультант Плюс». 2015.

Корнилова Ульяна Вячеславовна

Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева
Старший преподаватель кафедры «Гражданское право и процесс»
Аспирант Института государства и права РАН
302020, г. Орел, Наугорское ш., 40
Тел.: 8 (4862) 41-98-24
E-mail: gpip@ostu.ru

U.V. KORNILOVA

REGARDING THE LEGAL REGIME OF THE LANDS INTENDED FOR PROTECTION AND GUARD OF STATE BOUNDARY OF THE RUSSIAN FEDERATION

In the article is investigated the question about of legal regime of the lands intended for protection and guard of State boundary of the Russian Federation, the problems of legal regulation connected with such lands are revealed.

Keywords: *land, parcel, turnover of the land plots, restriction of circulability of the land plots, the land plot is withdrawn from commerce, State boundary.*

BIBLIOGRAPHY

1. Russkaja pravda ili Zapovednaja Gosudarstvennaja Gramota Velikogo Naroda Rossijskogo sluzhashhaja Zavetom dlja Usovershenstvovaniija Gosudarstvennogo Ustrojstva Rossii i Soderzhashhaja Vernyj Nakaz kak dlja Naroda tak i dlja Vremennogo Ver'hovnogo Pravlenija // SPS «Garant». 2015.
2. Zemljakova G.L. Nekotorye problemy garmonizacii chastnogo i publicnogo zakonodatel'stva v voprosah iz#jatija zemel'nyh uchastkov dlja gosudarstvennyh nuzhd // Kruglyj stol «Sovremennye problemy garmonizacii jekologicheskogo i prirodoresurnogo prava / Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGJuA). VI Mezhdunarodnaja nauchno-prakticheskaja konferencija «Kutafinskie chtenija» - «Garmonizacija rossijskoj pravovoj sistemy v uslovijah mezhdunarodnoj integracii». Sekcija jekologicheskogo i prirodoresurnogo prava. 4 aprelja 2014 g. 2014. S. 70-78.
3. Malenko V.S. Zemel'nye otnoshenija s inostrannym jelementom // Pravo i politika. 2007. № 6. S. 109 – 115.
4. Mel'nikov N.N. Kategorija «ogranichenie oborotosposobnosti zemel'nyh uchastkov» v sisteme norm, regulirujushhij pravovoj rezhim ob#ektov grazhdanskih prav // Hozjajstvo i pravo. 2014. № 9. S. 111-118.
5. Panfilova M.R. Ponjatje zemel' prigranichnyh territorij: istoriko-pravovoj aspekt // Zhurnal rossijskogo prava. 2006. № 3. S. 105-110.

Kornilova Ul'yana Vyacheslavovna

Prioksky state University
Senior lecturer of the Department «Civil law and process»
Postgraduate student of the Institute of state and law of RAS
302020, Orel, Naugorskoe sh., 40
Tel.: 8 (4862) 41-98-24
E-mail address: gpip@ostu.ru

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.9

С.Е. ЧАННОВ

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ВЫДВОРЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН
И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА: ПРЕДЕЛЫ ОГРАНИЧЕНИЯ
КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ**

В статье рассматриваются вопросы применения административного наказания в виде административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы территории Российской Федерации с учетом Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2016 г. № 5-П. В статье отмечается, что безальтернативное административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства в некоторых случаях чрезмерно ограничивает их конституционные права и права членов их семей, в связи с чем предлагается внести изменения не только в ч. 3 ст. 18.8, но и в другие статьи КоАП РФ.

Ключевые слова: административное принуждение; административное наказание; административное выдворение; депортация; иностранный гражданин; лицо без гражданства; конституционные права; ограничение прав.

Миграционная безопасность является важной составляющей национальной безопасности любого государства. События последних лет, в частности, проблемы с мигрантами, имеющие в настоящее время место в странах Европы, наглядно показывают, что государственные власти должны находить баланс между, с одной стороны, обеспечением притока рабочей силы и интеллектуальных ресурсов с других государств, с другой - необходимостью контролировать надлежащее поведение иностранцев и лиц без гражданства на своей территории, гарантировать соблюдение ими законов страны пребывания. В случаях нарушения последних государство вправе применить к иностранцам и лицам без гражданства принудительные меры, связанные с выдворением их из страны.

Отечественное законодательство предусматривает два вида мер административного принуждения, направленных на высылку иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации: депортацию и административное выдворение.

Депортация предусмотрена Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ и определяется в нем как принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации. Административное выдворение, исходя из ч. 1 ст. 3.10 КоАП РФ² заключается в принудительном и контролируемом перемещении иностранцев и лиц без гражданства через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

Таким образом, разница между депортацией и административным выдворением заключается как в основаниях, так и в порядке применения данных административно-принудительных мер. В дальнейшем в настоящей статье речь пойдет только об административном выдворении.

Согласно ч. 2 ст. 3.3 КоАП РФ административное выдворение может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. Таким образом, административное выдворение должно применяться, по замыслу зако-

¹ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2016) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.01.2016) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

нодателя, к иностранным гражданам и лицам без гражданства в тех случаях, когда их пребывание на территории Российской Федерации становится нежелательным.

В то же время, можно отметить, что ряд статей Особенной части КоАП РФ предусматривают административное выдворение как обязательное наказание за совершение некоторых административных правонарушений иностранцами и лицами без гражданства. Так, например, ч. 2 ст. 6.16.1 предусматривает обязательное административное выдворение указанных лиц в случаях незаконного приобретения, хранения, перевозки, производства, сбыта или пересылки прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконных приобретения, хранения, перевозки, сбыта или пересылки растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния в качестве дополнительного административного наказания, при том, что основное наказание в этих случаях может дифференцироваться (административных штраф в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток). Часть 3 статьи 20.20 КоАП РФ предусматривает аналогичные наказания для иностранцев или лиц без гражданства в случаях потребления наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, а также в других общественных местах либо невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они потребили наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, новые потенциально опасные психоактивные вещества или одурманивающие вещества на улице, стадионе, в сквере, парке, в транспортном средстве общего пользования, а также в другом общественном месте. Безальтернативное административное выдворение предусматривается также ч. 3 и 4 ст. 6.21 КоАП РФ (Пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних); ч. 1.1, 3 и 4 ст. 18.8 КоАП РФ (Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации); ч. 2 и 3 ст. 18.10 КоАП РФ (Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации).

В течении длительного времени указанные нормы российского законодательства вызвали беспокойство у различных европейских структур с позиций соблюдения прав человека. Так, 5 декабря 2014 г. Комитет министров Совета Европы опубликовал пакет решений и резолюций, принятых по итогам завершившегося днем ранее очередного специального заседания по правам человека. Анализ материалов свидетельствует, что объектом внимания участников встречи стал вопрос об исполнении Постановления Европейского суда по правам человека от 27 сентября 2011 г. по делу «Алим (Alim) против Российской Федерации»³. При этом в контексте обсуждения так называемых мер общего характера Комитет выразил обеспокоенность состоянием российского законодательства об административных правонарушениях, которое с учетом внесенных в него в 2013 г. изменений предусматривает безусловное применение административного выдворения за пределы Российской Федерации в качестве санкции за отдельные миграционные проступки, чем, по существу, лишает юрисдикционные органы возможности принять во внимание как требования Конвенции о защите прав человека и основных свобод, так и прецедентную практику Страсбургского суда при назначении соответствующего наказания, не исключая случаев, когда это сопряжено с вмешательством в право на уважение частной и семейной жизни⁴.

³ Постановление Европейского суда по правам человека от 27 сентября 2011 г. по делу «Алим (Alim) против Российской Федерации» (жалоба № 39417/07) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Ефименко Е.А. Административное выдворение: законодательные нормы и реалии правоприменения (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции) // Журнал конститу-

Действительно, как было показано выше, хотя предусматриваемые приведенными выше нормами санкции не являются абсолютно определенными, возможности выбора судьи при назначении административного наказания ограничиваются лишь возможностью выбора между административным штрафом и административным арестом, либо возможностью дифференцировать конкретную сумму штрафа (срок ареста), в то время как - не назначить иностранцу (лицу) без гражданства наказание в виде административного выдворения судья не может даже при наличии целого ряда обстоятельств, смягчающих административную ответственность. Невозможен в данном случае в полной мере и учет личности и семейного положения правонарушителя.

Надо сказать, что подобное положение вызвало определенную реакцию на них российской судебной системы, в лице, прежде всего, Верховного Суда Российской Федерации. Исходя из того факта, что иностранный гражданин либо лицо без гражданства может находиться в браке с гражданами РФ, иметь детей или близких родственников, являющихся гражданами РФ либо проживающих на территории Российской Федерации, а при назначении ему административного наказания в виде административного выдворения из РФ, он сможет вернуться обратно не раньше, чем через пять лет, Верховный Суд принял ряд решений, в которых посчитал недопустимым применять административное выдворение к иностранным гражданам или лицам без гражданства, которые состоят в браке с гражданами РФ или имеют несовершеннолетних детей (близких родственников), являющихся гражданами РФ либо проживающих на территории РФ.

Так, например, судья Верховного Суда Российской Федерации Меркулов В.П., рассмотрев жалобу защитника - адвоката Сасько В.Г., действующего на основании ордера в интересах Бакуева Ф.И., на постановление судьи Ершовского районного суда Саратовской области от 22 марта 2013 г., решение судьи Саратовского областного суда от 12 апреля 2013 г. и постановление заместителя председателя Саратовского областного суда от 8 августа 2013 г., вынесенные в отношении Бакуева Ф.И. по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 6.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Верховный Суд Российской Федерации установил, что постановлением судьи Ершовского районного суда Саратовской области от 22 марта 2013 г., оставленным без изменения решением судьи Саратовского областного суда от 12 апреля 2013 г. и постановлением заместителя председателя Саратовского областного суда от 8 августа 2013 г., Бакуев Ф.И. признан виновным в совершении правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 6.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, с назначением наказания в виде административного штрафа в размере 4000 рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации с содержанием до исполнения административного выдворения за пределы Российской Федерации в специальном приемнике.

Вместе с тем, по мнению Верховного Суда Российской Федерации 22 марта 2013 г. при вынесении постановления о назначении Бакуеву Ф.И. административного наказания судьей Ершовского районного суда Саратовской области в нарушение требований статей 24.1 и 26.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях обстоятельства, указанные в части 2 статьи 4.1 данного Кодекса, учтены не были.

Из материалов дела следует, что на территории Российской Федерации у Бакуева Ф.И. проживают четверо несовершеннолетних детей, которые являются гражданами Российской Федерации. Детей Бакуев Ф.И. воспитывает совместно с гражданкой Российской Федерации Б. Кроме того, на территории Российской Федерации проживает отец Бакуева Ф.И. - Б., <...> года рождения, который также является гражданином Российской Федерации.

На основании этих фактов Верховный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что с учетом конкретных обстоятельств настоящего дела назначение Бакуеву Ф.И. административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Феде-

рации противоречит требованиям статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и принял решение постановление судьи Ершовского районного суда Саратовской области от 22 марта 2013 г., решение судьи Саратовского областного суда от 12 апреля 2013 г. и постановление заместителя председателя Саратовского областного суда от 8 августа 2013 г. изменить: исключить указание на назначение Бакуеву Ф.И. административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации⁵.

Схожие по основаниям и аргументации решения принимались Верховным Судом и в других случаях⁶.

Такой подход Верховного Суда вызвал обоснованную критику в юридической литературе. Так, например, Р.Я Зайцев совершенно справедливо указывает, что подобная практика противоречит общей позиции того же Верховного Суда Российской Федерации о необходимости неукоснительного применения за совершение административного правонарушения только того административного наказания, которое предусмотрено санкцией соответствующей статьи КоАП РФ, выраженной, в частности, в п. 37 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих». «Иными словами, Пленум Верховного Суда РФ не только исключает возможность неприменения указанного в санкции наказания, но даже запрещает заменять предусмотренное наказание более мягким. Таким образом, можно сделать вывод о том, что Верховный Суд РФ по-разному толкует правила назначения административного наказания: в Постановлении Пленума - отступать от предусмотренных в статьях КоАП РФ санкций запрещено, в постановлениях по конкретным делам - это происходит. В результате отсутствует единообразное применение законодательства»⁷.

Надо сказать, что неприменение административного выдворения к иностранцам и лицам без гражданства, имеющим семью в Российской Федерации, в тех случаях, когда оно предусматривалось КоАП РФ в качестве обязательной санкции имело место и иными судами в ряде дел, рассмотренных в республиках Карелия и Татарстан, Ханты-Мансийском автономном округе - Югре, Забайкальском крае, в Москве и Московской, Курской, Рязанской, Саратовской, Свердловской областях со ссылкой на статью 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в ее понимании Европейским Судом по правам человека, а также на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенные, в частности, в постановлениях от 15 июля 1999 года № 11-П, от 27 мая 2008 года № 8-П, от 17 января 2013 года № 1-П и от 14 февраля 2013 года № 4-П. На это, в частности, обращал внимание Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 05.03.2014 № 628-О⁸.

В конечном итоге вопрос о конституционности установления административного наказания в виде безальтернативного выдворения иностранцев и лиц без гражданства с территории Российской Федерации встал и перед Конституционным Судом Российской Федерации. Поводом к его рассмотрению стала жалоба гражданина Республики Молдова М. Цуркана, который постановлением от 7 октября 2014 года Волоколамского городского суда Московской области был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 18.8 КоАП РФ, выразившегося в том, что после получения вида на жительство он не исполнил обязанность по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации. Суд назначил ему административное наказание в виде административного штрафа в размере пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации. Постановление суда первой инстанции в отноше-

⁵ Постановление Верховного Суда РФ от 16.05.2014 № 32-АД14-4 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Постановления Верховного Суда РФ от 16.05.2014 № 32-АД14-4, от 15.05.2014 № 31-АД14-2, от 21.04.2014 № 18-АД14-8, от 17.06.2013 № 11-АД13-8, от 20.05.2013 № 88-АД13-2 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Зайцев Р.Я. Проблемы назначения административного выдворения за пределы Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. № 9. С. 52.

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2014 № 628-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Китайской Народной Республики Чжэн Хуа на нарушение его конституционных прав частью 1.1 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

нии него было оставлено без изменения решением Московского областного суда от 21 октября 2014 года, постановлением заместителя председателя Московского областного суда от 22 декабря 2014 года и постановлением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 15 мая 2015 года.

В свете приведенной выше позиции европейских правозащитных органов, наверное, нет ничего удивительного в том, что рассматриваемые нормы (а именно положения ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ) были признаны Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 17.02.2016 г. № 5-П⁹ не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 27 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой они не допускают возможности отказа от назначения административного наказания в виде административного выдворения в случае однократного нарушения иностранным гражданином указанного требования, если суд - учитывая длительность проживания иностранного гражданина в Российской Федерации, его семейное положение, отношение к уплате российских налогов, наличие дохода и обеспеченность жильем на территории Российской Федерации, род деятельности и профессию, законопослушное поведение, обращение о приеме в российское гражданство и другие обстоятельства - придет к выводу, что административное выдворение за пределы Российской Федерации, влекущее пятилетнее ограничение права на въезд в Российскую Федерацию, является чрезмерным ограничением права на уважение частной жизни и несоразмерно целям административного наказания.

В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации обязал федерального законодателя внести в правовое регулирование административной ответственности за нарушение режима проживания в Российской Федерации иностранными гражданами, имеющими вид на жительство и зарегистрированными по месту проживания в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, в Московской и Ленинградской областях, изменения, вытекающие из вышеуказанного Постановления. Впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений судам при применении части 3 статьи 18.8 КоАП Российской Федерации в случае однократного неисполнения иностранным гражданином правил уведомления о подтверждении проживания в Российской Федерации предписано руководствоваться правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, изложенными в Постановлении от 17.02.2016 г. № 5-П.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации не только указал на необходимость изменения практики административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации (что и пытался в ряде случаев сделать Верховный Суд Российской Федерации), но и предписал законодателю изменить правовое регулирование этого вопроса. Поскольку ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹⁰ установлена обязательность решений Конституционного Суда о внесении изменений в законодательство, у федерального законодателя нет иного выбора, кроме внесения соответствующих поправок в КоАП РФ. По видимому, сделано это будет путем замены безальтернативной части санкции ч. 3 ст. 18.8 на альтернативную.

В то же время здесь встает вопрос: затрагивает ли вышеуказанное постановление Конституционного Суда Российской Федерации иные статьи КоАП РФ, которые в настоящее время предусматривают безальтернативное административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации?

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2016 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

Формально-юридически, разумеется, нет. Конституционный Суд Российской Федерации проводит проверку по конкретным вопросам и в рассматриваемом постановлении он признал не соответствующим Конституции Российской Федерации исключительно положения ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ. Более того, в ранее вынесенном Определении от 05.03.2014 № 628-О Конституционный Суд Российской Федерации уже делал вывод о том, что «семья и семейная жизнь, относясь к ценностям, находящимся под защитой Конституции Российской Федерации и международных договоров России, не имеют, однако, безусловного во всех случаях преимущества перед другими конституционно значимыми ценностями, а наличие семьи не обеспечивает иностранным гражданам бесспорного иммунитета от законных и действительных принудительных мер в сфере миграционной политики, соразмерных опасности миграционных правонарушений (особенно массовых) и практике уклонения от ответственности».

В то же время, логика, положенная Конституционным Судом Российской Федерации в основу Постановления от 17.02.2016 г. № 5-П вполне может быть распространена и на другие статьи КоАП РФ, приведенные нами выше. Административное выдворение, например, иностранного гражданина или лица без гражданства, совершившего административное правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 6.9 КоАП РФ, и имеющего, при этом, членов семьи - граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, также может повлечь чрезмерное ограничение его конституционных прав и свобод (на что, собственно, указывал и Верховный Суд Российской Федерации). Несложно спрогнозировать возможное обращение в недалеком будущем в Конституционный Суд Российской Федерации иностранца либо лица без гражданства, подвергнутого административному выдворению за пределы Российской Федерации в связи с совершением административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 6.9 КоАП РФ и апеллирующего к тому, что безальтернативное выдворение, предусмотренное данной статьей, нарушает его семейные права, гарантированные не только Конституцией Российской Федерации, но и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. В случае такого обращения, как нам представляется, Конституционный Суд Российской Федерации просто вынужден будет при принятии решения исходить из своих же позиций, сформулированных в Постановлении от 17.02.2016 г. № 5-П.

По нашему мнению, в данном случае федеральному законодателю имело бы смысл упредить подобное развитие событий и, исполняя Постановление от 17.02.2016 г. № 5-П, предусмотреть возможность неприменения административного выдворения за пределы территории Российской Федерации не только в ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ, но и в ряде других статей. Само по себе такое решение не мешает правоприменительным органам применять данную меру административного воздействия в тех случаях, когда это действительно необходимо, однако, в то же время, позволит им более гибко подходить к назначению административных наказаний с тем, чтобы их применение не приводило к чрезмерному ограничению конституционных прав и свобод как самих наказуемых граждан, так и членов их семей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.01.2016) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
3. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2016) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
4. Постановление Европейского суда по правам человека от 27 сентября 2011 г. по делу «Алим (Alim) против Российской Федерации» (жалоба № 39417/07) // СПС «КонсультантПлюс».
5. Ефименко Е.А. Административное выдворение: законодательные нормы и реалии правоприменения (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции) // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 4.

6. Зайцев Р.Я. Проблемы назначения административного выдворения за пределы Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. № 9.

Чаннов Сергей Евгеньевич

Поволжский институт управления
имени П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС
Доктор юридических наук, профессор
Зав. кафедрой служебного и трудового права
410031, г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25
Тел. (8452) 65-35-74
E-mail: sergeychannov@yandex.ru

S.E. CHANNOV

**ADMINISTRATIVE EXPULSION OF FOREIGN CITIZENS AND PERSONS
WITHOUT CITIZENSHIP: THE LIMITS OF RESTRICTIONS
ON CONSTITUTIONAL RIGHTS**

The article considers the issues of application of administrative punishment in the form of administrative expulsion of foreign citizens and stateless persons outside the territory of the Russian Federation taking into account the decisions of the Constitutional court of the Russian Federation from 17.02.2016, № 5-П. The article notes that uncontested administrative expulsion of foreign citizens and stateless persons in some cases unduly restricts their constitutional rights and those of their families, for which it is proposed to make changes not only in part 3. art. 18.8, but also in other articles of the administrative code.

Keywords: administrative enforcement; administrative penalties; administrative expulsion; deportation; foreign citizen; a stateless person; constitutional rights; limitation of rights.

BIBLIOGRAPHY

1. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 21.07.1994 № 1-FKZ (red. ot 14.12.2015) «O Konstituci-onnom Sude Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 1994. № 13. St. 1447.
2. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah ot 30.12.2001 № 195-FZ (red. ot 30.12.2015) (s izm. i dop., vstup. v silu s 15.01.2016) // SZ RF. 2002. № 1 (ch. 1). St. 1.
3. Federal'nyj zakon ot 25.07.2002 № 115-FZ (red. ot 30.12.2015) «O pravovom polozhenii ino-strannyh grazhdan v Rossijskoj Federacii» (s izm. i dop., vstup. v silu s 10.01.2016) // SZ RF. 2002. № 30. St. 3032.
4. Postanovlenie Evropejskogo suda po pravam cheloveka ot 27 sentjabrja 2011 g. po delu «Alim (Alim) protiv Rossijskoj Federacii» (zhaloba № 39417/07) // SPS «Konsul'tantPljus».
- 5.
8. Efimenko E.A. Administrativnoe vydvorenje: zakonodatel'nye normy i realii pravoprime-nija (na os-nove praktiki Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii i sudov obshej jurisdikcii) // Zhur-nal konstitucionnogo pravosudija. 2015. № 4.
9. Zajcev R.Ja. Problemy naznachenija administrativnogo vydvorenija za predely Rossijskoj Fede-racii // Administrativnoe pravo i process. 2015. № 9.

Channov Sergey Evgen'yevich

Volga Institute of management
named after P. A. Stolypin – branch of Ranepa
Doctor of legal Sciences, Professor
Head of the Department of service and labor law
410031, g. Saratov, ul. Sobornaya, d. 23/25
Tel. (8452) 65-35-74
E-mail: sergeychannov@yandex.ru

В.Н. САМСОНОВ, А.В. КАРАГОДИН

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В статье рассматриваются особенности формирования кадрового резерва руководителей органов внутренних дел в условиях реформирования МВД России на региональном примере. Алгоритмизирован механизм формирования и подготовки кадрового резерва руководящих кадров, включающий в себя организационные принципы, методы подбора резервистов, а также основные направления и формы подготовки сотрудников, включенных в состав кадрового резерва.

Ключевые слова: кадровый резерв, подбор резервистов, технологии отбора, комплектование, принципы формирования кадрового резерва.

Сегодня крайне важно совершенствовать используемые технологии и процедуры, повышать влияние кадровой работы на результаты оперативно-служебной деятельности. В этой связи трудно переоценить важность проведения кадрового отбора, позволяющего выявлять наиболее перспективных сотрудников для дальнейшего продвижения их по службе; формировать профессиональное ядро квалифицированных руководителей, способных оперативно принимать правильные решения в самых сложных и неординарных ситуациях.

Актуальность поиска оптимальных форм и методов формирования эффективного и работоспособного кадрового резерва обусловлена тем, что на сегодняшний день не существует унифицированного, а тем более адаптированного к региональной специфике организации службы, механизма формирования и подготовки кадрового резерва.

Анализ научных исследований по проблеме и результаты их практического применения показывают, что необходим четкий алгоритм действий кадровых подразделений в области формирования высококвалифицированного кадрового резерва органов внутренних дел.

В рамках статьи предполагается определить сущность понятия кадрового резерва органов внутренних дел, раскрыть нормативно-правовую базу работы с кадровым резервом, выделить этапы процесса формирования кадрового резерва, рассмотреть современные технологии отбора, внести предложения по оптимизации процесса формирования и подготовки кадрового резерва органов внутренних дел.

Одним из приоритетных направлений развития кадровой работы является качественное улучшение системы подготовки и воспитания кадров, совершенствование нормативно-правовой базы кадровой работы, создание оптимальных условий для регулирования кадровых процессов.

В связи с этим объективно необходим и важен институт резерва кадров на выдвижение. По нашему мнению, это направление работы с кадрами должно носить приоритетный характер.

Создание надежного, действенного резерва кадров для выдвижения позволяет успешно решать задачу обеспечения постоянного притока свежих сил, преемственности в работе руководящих кадров. От умения руководящих кадров организовать личный состав для решения стоящих перед ними задач, от их компетентности, инициативы и деловитости в немалой степени зависит успех дела¹.

Таким образом, основной целью формирования резерва кадров на выдвижение является кадровое обеспечение выполнения оперативно-служебных задач путем своевременного замещения руководящими кадрами из числа резервистов вакантных должностей в органах

¹ Дроздов В.А. Резерв кадров для выдвижения. Проблема планирования служебной карьеры и формирования «команды» руководителя право М.: Академия управления МВД России, 1994. С. 35.

внутренних дел. Одновременно резерв кадров на выдвижение – это создание основы планомерной и перспективной работы с руководящими кадрами².

Для того, чтобы обеспечить подразделения органов внутренних дел высокопрофессиональными руководителями, отвечающими современным требованиям, необходимо правильно организовать процесс своевременного замещения руководящих должностей сотрудниками, обладающими высоким уровнем интеллекта, культуры, необходимой профессиональной подготовкой, безукоризненными моральными и высокими человеческими качествами.

Достижению этой цели служит формирование кадрового резерва, который позволит обеспечить потребность в обновлении и постоянном притоке новых руководителей из самых перспективных офицеров МВД, создание современной и эффективной системы ротации руководящих кадров.

В настоящее время в МВД России начата отработка методики формирования кадрового потенциала руководящего состава органов внутренних дел, в рамках которой для каждого руководителя выводится интегральная оценка его деловых качеств, наличия опыта работы, показателей образования и личных качеств. Данная оценка используется как основа при определении кандидатов для выдвижения на вышестоящие должности.

Систематическая и планомерная работа с резервом является фактором стабилизации руководящих кадров, поскольку создает уверенность в перспективе служебного продвижения руководителей и способствует идентификации личных планов с целями и интересами органов внутренних дел.

Состав резерва должен обновляться также и путем включения новых достойных и перспективных кандидатов, прошедших отбор и изучение в служебных коллективах соответствующих органов и подразделений, причем обновление состава должно происходить на системной основе, по мере необходимости.

Работа с резервом требует принципиально новых подходов, так как в список резерва при оптимальном порядке его формирования должны включаться самые достойные кандидаты.

Кандидат на зачисление в резерв должен обладать не только соответствующими профессиональными качествами, знаниями, умениями и навыками, но и определенным опытом практической деятельности по профилю предполагаемой должности³.

Одним из важнейших элементов обеспечения новой системы работы с резервом органов внутренних дел кадров является принятие нормативно-правовых актов, формирование соответствующей законодательной базы.

В настоящее время нормативная база, регламентирующая работу в УМВД России по Белгородской области по данному направлению представлена приказом МВД России от 30 августа 2012 г. № 827 «Об утверждении порядка формирования кадровых резервов министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений», приказом УМВД России по Белгородской области от 2 ноября 2013 г. № 567 «О дополнительных мерах по реализации приказа МВД России от 30 августа 2012 года № 827 «Об утверждении Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений»».

Ведомственные нормативно-правовые акты регламентируют лишь общий порядок формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений. Так, в соответствии с приказом МВД России от 30 августа 2012 г. № 827 «Об утверждении порядка формирования кадровых резервов министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений» (в ред. Приказа МВД России от 2 июля 2014 № 559) кадровые резервы формируются

² Кудрявцева Е.И. Оценка и развитие кадрового резерва управления. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ago-It.ru/publications.htm/315>.

³ Лановенко Е. Работа с кадровым резервом. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.hrliga.com/index.php?module=profession&op=view&id=293>.

для замещения должностей руководителей (начальников) из числа должностей среднего и старшего начальствующего состава в подразделениях центрального аппарата МВД России, территориальных органах МВД России, образовательных, научных, медико-санитарных и санаторно-курортных организациях системы МВД России, окружных управлениях материально-технического снабжения системы МВД России, а также в иных организациях и подразделениях, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации, выполнения специальных задач, задач в особых условиях. Формирование кадрового резерва осуществляется с учетом текущей и перспективной потребности в замещении соответствующих должностей.

В своей работе мы предлагаем апробированный в УМВД России по Белгородской области вариант алгоритма формирования и подготовки кадрового резерва руководящих кадров, включающий в себя организационные принципы, методы подбора резервистов, а также основные направления и формы подготовки сотрудников, включенных в состав кадрового резерва.

Формирование кадрового резерва УМВД России по Белгородской области основывается на следующих принципах:

- актуальность резерва - потребность в замещении должностей должна быть реальной, вытекающей из результатов мониторинга кадровой ситуации на ближайшую и среднесрочную перспективу;

- соответствие кандидата должности и типу резерва - требования к квалификации кандидата при работе в определенной должности;

- перспективность кандидата - ориентация на профессиональный рост, требования к образованию, возрастной ценз, стаж работы в должности и динамичность служебной карьеры в целом, состояние здоровья;

- конкуренция - один из основополагающих принципов формирования кадрового резерва, который подразумевает наличие как минимум двух, а лучше трех кандидатов на одну руководящую позицию.

- подбор кандидатов в состав резерва с учетом нравственно-психологических и деловых качества для решения задачи постоянного улучшения качественного состава руководителей;

- регулярный и систематический поиск кандидатов для резерва руководителей на основе широкой гласности.

По нашему мнению, при отборе кандидатов в резерв для назначения на конкретные должности, необходимо учитывать не только общие, но и специальные профессиональные требования, которым должен отвечать руководитель того или иного подразделения, а также особенности требований к личности кандидата, основанные на анализе ситуации в конкретном подразделении.

Исходными данными для формирования резерва руководящих кадров являются: профессиональный отбор, результаты аттестации, личные дела, штаты подразделений.

Работа по формированию кадрового резерва включает следующие этапы:

- анализ потребности в кадровом резерве;
- определение требований к резервистам;
- выявление и оценка кандидатов в кадровый резерв;
- утверждение состава кадрового резерва;
- обучение резервистов;
- назначение резервистов.

Первоначально, при формировании списка предполагаемого резерва решаются общие исходные задачи:

- оценка кандидатов;
- сопоставление совокупности качеств кандидата и тех требований, которые необходимы для резервируемой должности.

- сравнение кандидатов на одну должность и выбор наиболее соответствующих для работы в резервируемой должности⁴.

Методы формирования списочного состава резерва:

- анализ документальных данных - отчетов, автобиографий, личного дела, результатов аттестации работников и других документов (изучение сотрудника по личному делу позволяет получить данные его должностного роста, образования, квалификации и других показателей, однако этот метод дает неполную картину данных: он не позволяет получить достаточное количество информации об уровне развития личностно-деловых свойств и качеств сотрудника);

- беседа по специально составленному плану или вопроснику либо без определенного плана для выявления интересующих сведений (стремлений, потребностей, мотивов поведения и т.п.);

- наблюдение за поведением сотрудника в различных ситуациях (на службе, в быту и т.д.);

- оценка результатов служебной деятельности - показателей оперативно-служебной деятельности, выполнения заданий руководимым подразделением (управлением, отделом, отделением) за период, который наиболее характерен для оценки деятельности руководителя;

- метод заданной группировки сотрудников - сравниваются качества претендентов с требованиями должности того или иного ранга: под заданные требования к должности подбирается кандидат.

Дополнительные методы (используются при необходимости более глубокого изучения личных и профессиональных качеств кандидата):

- прием зачетов с целью выявления уровня общеобразовательной и профессиональной подготовки, знаний нормативных документов и другой служебной документации;

- проверка умения применять имеющиеся знания на практике;

- оценка способности влиять личным примером на молодых сотрудников, а также передавать не только свои знания и опыт, но и формировать у них стремление к реализации своей профессии;

- определение рейтинга сотрудника на основе изучения мнения коллектива (в зависимости от целей изучение может проводиться сотрудниками кадровых аппаратов, специалистами-психологами путем применения методов прямого интервью, анкетирования и т. п.).

При анализе системы качеств руководителя в резервируемой должности, выделяются наиболее значимые и подлежащие учету:

- мотивация служебной деятельности (наличие и степень интереса к решению служебных проблем);

- стремление к расширению кругозора, ориентация на перспективу, успех, готовность к обоснованному риску;

- профессионализм и компетентность (знание основ организации управления, организаторские способности: умение организовать работу коллектива, направлять, координировать и контролировать деятельность подчиненных, владеть современными методами и техникой управления, способность ориентироваться в обстановке, решительность);

- образовательный и возрастной цензы, стаж работы, самостоятельность в принятии решений и умение их реализовать, умение вести переговоры, аргументировать свою позицию, отстаивать ее и др.;

- деловые качества (высокая ответственность за порученное дело, умение строить деловые отношения, целеустремленность, обязательность, инициативность в работе, высокая требовательность к себе и подчиненным, оперативность, умение обосновывать и принимать самостоятельные решения);

⁴ Либерман К.А. Планирование и организация работы с резервом кадров [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.rosbuh.ru/article.asprba_id=913.

- личностные качества и потенциальные возможности (добросовестность, порядочность, скромность, простота в обращении с сотрудниками, коммуникабельность, объективность, корректность, внимание к окружающим, высокий моральный облик и т.д.).

При формировании резерва недостаточно отобрать способных к продвижению сотрудников - важно правильно подготовить их к должности и организовать продвижение по служебной лестнице⁵.

Для профессиональной подготовки сотрудников, включенных в состав кадрового резерва, используются следующие методы:

- индивидуальная подготовка (в т.ч. под руководством вышестоящего руководителя);
- учеба на курсах повышения квалификации (в зависимости от планируемой должности);
- стажировка, исполнение обязанностей руководителя во время его отсутствия (в предполагаемой к замещению должности).

Для подготовки сотрудников, включенных в состав резерва, разрабатываются и утверждаются три вида программ.

1). Общая программа включает теоретическую подготовку - обновление и углубление знаний по отдельным вопросам управления подразделением; повышение образования резервистов, обучение специальным дисциплинам, необходимым для повышения эффективности управления подразделением. Предусматривается итоговый контроль в виде сдачи экзамена (зачета).

2). Специальная программа предусматривает разделение всего резерва по направлениям деятельности. Подготовка, сочетающая теорию и практику, подразумевает решение служебных задач по направлениям деятельности конкретного подразделения. В качестве контроля предусматривается разработка управленческих проектов, практических рекомендаций по улучшению результатов оперативно-служебной деятельности подразделения и их защита.

3). Индивидуальная программа включает в себя конкретные задачи по повышению уровня знаний, навыков и умений для каждого сотрудника, зачисленного в резерв, во время стажировки в резервной должности. Индивидуальные планы кандидатов разрабатываются непосредственными начальниками подразделений и утверждаются руководителями УМВД России по Белгородской области. Рубежный и итоговый контроль за выполнением индивидуальных планов осуществляется руководителями подразделений и сотрудниками УМВД России по Белгородской области, ответственными за подготовку резерва.

Для облегчения процесса адаптации к новой должности необходимо включить сотрудников из числа кадрового резерва в систему управления подразделением (на новом уровне), детально познакомить их с правилами и технологиями принятия решений, включить в работу подразделения в новом качестве. Для некоторых сотрудников проблемой становится изменение статуса (был коллегой, а стал начальником), поэтому кадровым службам необходимо продумывать процедуры адаптации и для «молодого» начальника, и для его «новых» подчиненных.

В качестве критериев оценивания эффективности работы по формированию кадрового резерва могут служить следующие показатели:

- отсутствие фактов (либо их незначительное количество) исключения сотрудников из состава кадрового резерва на основании пп. 23.1, 23.4 Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений, утвержденного приказом МВД России от 30 августа 2012 г. № 827;
- назначение на руководящие должности сотрудников из состава резерва в запланированные сроки и по соответствующим направлениям работы⁶;

⁵ Пиримова В.Р. Разработка программы кадрового резерва. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kadrovik.ru/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3331>.

⁶ Вишневецкая А.В. <http://vestnik.uapa.ru/authors/34/> Технология кадрового резервирования на государственной гражданской службе. [Электронный ресурс] / Режим доступа <http://vestnik.uapa.ru/issue/2008/03/05/>.

- положительная динамика результатов оперативно-служебной деятельности подразделения после назначения руководителя из состава кадрового резерва;
- стабильный и благоприятный морально-психологический климат в коллективах, возглавляемых сотрудниками, назначенными на должность из состава кадрового резерва.

Формирование целостной системы организации работы с кадровым резервом в органах внутренних дел еще не завершено, сделаны лишь небольшие шаги по ее становлению, приняты основные нормативно-правовые акты, ведомственные положения, регламентирующие порядок комплектования, требования к подбору кандидатов в состав кадрового резерва, формы и методы подготовки «резервистов», обязанности должностных лиц, ответственных за работу с резервом кадров.

Сегодня институт резерва кадров используется еще недостаточно. Для его эффективного использования Министерству внутренних дел необходим единый унифицированный механизм эффективного формирования и использования кадрового резерва, который обеспечит реализацию одного из важнейших направлений кадровой политики МВД России – формирования высокопрофессионального ядра руководителей различных уровней.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вишневецкая А.В. <http://vestnik.uapa.ru/authors/34/> Технология кадрового резервирования на государственной гражданской службе. [Электронный ресурс] / Режим доступа <http://vestnik.uapa.ru/issue/2008/03/05/>.
2. Дроздов В.А. Резерв кадров для выдвижения. Проблема планирования служебной карьеры и формирования «команды» руководителя право М.: Академия управления МВД России, 1994. С. 35.
3. Кудрявцева Е.И. Оценка и развитие кадрового резерва управления. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ago-It.ru/publications.htm/315>.
4. Лановенко Е. Работа с кадровым резервом. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.hrliga.com/index.php?module=profession&op=view&id=293>.
5. Либерман К.А. Планирование и организация работы с резервом кадров [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.rosbuh.ru/article.asprba_id=913.
6. Пиримова В.Р. Разработка программы кадрового резерва. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kadrovik.ru/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3331>.

Самсонов Валерий Николаевич

Белгородский государственный
национальный исследовательский университет
Доктор юридических наук, профессор
Профессор кафедры административного и международного права
308015, Белгород, ул. Победы, 85
Тел.: (4722) 30-13-00
E-mail: soip-unpk@yandex.ru

Карагодин Александр Владимирович

Белгородский юридический институт
МВД России имени И.Д. Путилина
Кандидат юридических наук, доцент
Начальник кафедры административно-правовых дисциплин
308024 г. Белгород, ул. Горького, 71
Тел.: (4722) 55-71-32
E-mail: karagodin1975@gmail.com

V.N. SAMSONOV, A.V. KARAGODIN

ACTUAL PROBLEMS OF FORMATION OF PERSONNEL RESERVE OF INTERNAL AFFAIRS BODIES AT THE PRESENT STAGE

The article considers the mechanism of formation of a personnel reserve of the heads of the bodies of internal Affairs in terms of reforming the Ministry of internal Affairs on the example of the MOI of Russia in the Belgorod region. The authors suggest approved of in the MOI of Russia in the Belgorod region variant of the algorithm and personnel reserve training of managerial personnel, including organizational principles, the methods of selection of reservists, and the main directions and forms of training the employees included in the personnel reserve.

Keywords: *Personnel reserve, selection of reservists, technology selection, recruitment, principles of formation of a personnel reserve.*

BIBLIOGRAPHY

1. Vishnevskaja A.V. <http://vestnik.uapa.ru/authors/34/> Tehnologija kadrovogo rezervirovanija na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe. [Jelektronnyj resurs] / Rezhim dostupa <http://vestnik.uapa.ru/issue/2008/03/05/>.
2. Drozdov V.A. Rezerv kadrov dlja vydvizhenija. Problema planirovanija sluzhebnoj kar'ery i formirovanija «komandy» rukovoditelja pravo M.: Akademija upravlenija MVD Rossii, 1994. S. 35.
3. Kudrjavceva E.I. Ocenka i razvitie kadrovogo rezerva upravlenija. [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.ago-lt.ru/publications.htm/315>.
4. Lanovenko E. Rabota s kadrovym rezervom. [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.hrliga.com/index.php?module=profession&op=view&id=293>.
5. Liberman K.A. Planirovanie i organizacija raboty s rezervom kadrov [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: http://www.rosbuh.ru/article.asprba_id=913.
6. Pirimova V.R. Razrabotka programmy kadrovogo rezerva. [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.kadrovik.ru/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3331>.

Samsonov Valeriy Nikolaevich

Belgorod state national research University
Doctor of legal Sciences, Professor
Professor of the Department of administrative and international law
308015, Belgorod, Pobedy, 85
Tel: (4722) 30-13-00
E-mail: soip-unpk@yandex.ru

Karagodin Aleksandr Vladimirovich

Belgorod law Institute
The Ministry of internal Affairs of Russia named after D.I. Putilina
Candidate of legal Sciences, associate Professor
Head of the Department of administrative-legal disciplines
308024, Belgorod, Gorkogo, 71
Tel: (4722) 55-71-32
E-mail: karagodin1975@gmail.com

А.П. ЧЕРВИНСКАЯ

К ВОПРОСУ О ПРЕИМУЩЕСТВАХ И НЕДОСТАТКАХ СИСТЕМ ИММИГРАЦИОННОГО ОТБОРА: БАЛЛЬНОЙ СИСТЕМЫ И СИСТЕМЫ ОТБОРА НА ОСНОВЕ ЗАЯВОК ОТ РАБОТОДАТЕЛЕЙ

В статье анализируются преимущества и недостатки балльной системы отбора иностранных мигрантов и системы отбора на основе заявок работодателей. Автором сделан вывод о том, что ни одна из систем в чистом виде не может удовлетворять всем запросам принимающих государств. Предложены способы комбинирования систем отбора мигрантов.

Ключевые слова: мигрант, система, балл, работодатель, заявка, отбор.

На сегодняшний день для отбора экономических иммигрантов, в странах с развитой экономикой используются две конкурирующие системы: балльная система и система отбора на основе заявок от работодателей. На наш взгляд, опыт отдельных стран в сфере регулирования международной миграции заслуживает пристального внимания для того, чтобы избежать не только экономических потерь, но и главным образом, подрыва стабильности в обществе принимающего государства. Вместе с тем не стоит забывать и о том, что миграционная политика любого государства обладает уникальными чертами, обусловленными, прежде всего факторами исторического, экономического развития, общественной жизни, внешней политики и особенностями психологии граждан. Полное копирование существующих моделей иммиграционного отбора недопустимо и может привести к негативным последствиям для внутренней и внешней политики Российской Федерации. В данной статье будут проанализированы недостатки и достоинства обозначенных систем с целью их дальнейшего применения к реалиям миграционного законодательства России.

Балльная система отбора мигрантов во многих странах признана в качестве одной из приоритетных мер в новой миграционной политике. М.В. Дейнисенко в своих работах придерживается следующего определения балльной системы - это «форма отбора мигрантов, согласно которой, он допускается в страну на постоянное проживание, для временного проживания или занятости в зависимости от набранных им баллов, измеряющих степень соответствия некоторых его личных характеристик определенным критериям»¹. При господстве данной системы иммигранты напрямую подают заявления в соответствующие государственные учреждения, и те, кто набирает необходимое количество баллов, в соответствии с требуемыми критериями, могут получить рабочую визу. Обычно балльные системы используются для допуска иммигрантов на постоянное проживание, хотя, в настоящее время, все больше современных принимающих стран (Соединенное Королевство Великобритания, Дания) используют балльную систему для отбора иммигрантов первоначально на временной основе, с перспективой получения разрешения на постоянное проживание по прошествии нескольких лет. Исходя из изложенного, можно сделать вывод о том, что с помощью данной системы государства стремятся увеличить количество приезжающих работников с определенным набором навыков, образовательным уровнем и другими характеристиками, в которых испытывается дефицит в принимающем сообществе и которые представляют ценность для экономики соответствующей страны. Впервые балльную систему отбора квалифицированных работников применила Канада в 1967 году, затем в 1979 года данная система получила свое закрепление в законодательстве Австралии, в 1991 году – в Новой Зеландии, в 2000-е года систему ввели Соединенное Королевство Великобритания, Дания, Чехия, Сингапур, Гонконг. Следует отметить, что каждое из обозначенных государств имеет свои критерии отбора специали-

¹ Дейнисенко М.В., Фурса Е.В., Хараева О.А., Чудиновский О.С. Миграционная политика в зарубежных странах и в Российской Федерации (опыт сравнительного анализа): методическое пособие. М.: Институт экономики переходного периода, 2003. С. 9.

стов, обусловленные потребностями экономики принимающих сообществ. Наиболее распространенные критерии, за которые начисляются баллы: владение языком, образование, возраст, наличие предложений на работу, опыт работы. При этом могут иметь обязательные критерии отбора, за которые не начисляются баллы. К примеру, в Великобритании и Новой Зеландии требуется минимальное владение языком этих стран.

Система заявок от работодателей основана на выборе работодателями работников. В отличие от балльной системы, данная система предполагает удовлетворение актуальных потребностей организаций в трудовых ресурсах. Работодатели сами определяют квалификации работников, которые им необходимы. Следует отметить, что, несмотря на то, что отбор мигрантов остается за работодателями, государства устанавливают ряд общих параметров для отбора, например, требование к минимальному уровню образования, уровню выплачиваемых им зарплат, процедуры поиска работника на национальном рынке труда, перед привлечением иностранных работников, размер налогов за привлечение и наем иностранной рабочей силы. Таким образом, принимающие государства заботятся о сохранении рабочих мест для коренного населения.

Система привлечения иностранных работников на основании заявок работодателей может предусматривать предоставление иммигрантам разрешения, как на временную, так и на постоянную занятость. Так как выбранные работниками приезжают для трудоустройства на заранее определенную работу, за их проживание и социальные гарантии отвечает конкретный работодатель, подавший заявку. В зависимости от требований конкретного государства, в случае потери работы, иммигрант будет обязан немедленно покинуть принимающую страну или ему будет дано определенное время для поиска новой работы.

При сравнительном анализе двух вышеописанных систем можно выделить их сильные и слабые стороны.

Балльная система отбора иммигрантов позволяет установить четкие, прозрачные требования к приезжающим, при этом государство демонстрирует общественности, что оно контролирует иммиграционные процессы. Балльные системы позволяют легко адаптироваться и решать возникшие экономические проблемы, учитывать изменяющиеся потребности на рынке труда, способствовать улучшению интеграционных процессов в принимающем сообществе.

Однако, на наш взгляд, существуют существенные сложности, связанные с применением балльных систем. Одним из недостатков является то, что иммигранты не имеют приглашения на работу и как следствие у них отсутствуют гарантии того, что они быстро смогут найти себе работу в соответствии со своей квалификацией, а как следствие быстро интегрироваться в принимающее сообщество. Нередко поддающиеся количественному измерению навыки и уровень образования не соответствуют их качественным оценкам и профессиональной пригодности в целом. Иммигрантам приходится трудоустроиваться не в соответствии с заявленной ими квалификацией, тем самым создается конкуренция между иностранной и местной рабочей силой.

Ориентированная на спрос, система набора иностранных работников под заявки конкретных работодателей, решает большое количество данных проблем. Как прямой политический механизм экономического роста и конкурентоспособности фирм, данная система не имеет равных, отвечая непосредственным нуждам организаций и позволяя работодателям найти работников, удовлетворяющих их специфическим потребностям, на огромном мировом рынке труда². Данная система, в отличие от балльной системы, способствует успешной интеграции иммигрантов. Так как въезд иностранных работников предопределен наличием или отсутствием конкретных предложений на рынке труда принимающего государства, это позволяет преодолеть проблему безработицы среди приезжающих.

² Деметриос Г., Пападиметриу и Маделен Сампшон Обзор систем иммиграционного отбора: балльная система и система отбора на основе заявок от работодателей // Совершенствование иммиграционных систем США и ЕС. 2011. С. 6.

Одним из главных недостатков системы по заявкам работодателей, на наш взгляд, является закрепление за иностранными работниками определенных профессий (как правило, в сфере ЖКХ), что может привести к эксплуататорскому отношению к ним со стороны работодателей. Свободный доступ к иностранному рынку труда может способствовать произволу работодателей в части оплаты труда, а именно установлению низких заработных плат. Кроме того временная экономическая миграция может перерасти в нелегальную в случае, если работник потеряет свое рабочее место.

Федеральная миграционная служба Российской Федерации предложила проект Правил формирования и применения балльной системы отбора иностранных граждан, желающих получить вид на жительство в Российской Федерации. Анализ содержания данного проекта позволяет сделать вывод о том, что, как и большинство зарубежных стран, выстраивающих свою миграционную политику на основе балльной системы, Россия заинтересована в привлечении на свою территорию иностранных граждан, находящихся в работоспособном возрасте (за возраст 21-45 лет начисляют 20 баллов), имеющих среднее специальное или высшее образование (24 балла), при этом приоритет, несомненно за иностранцами, получившими образование на территории Российской Федерации (5 баллов). Кроме того, приветствуется стаж работы по специальности, знание русского языка. Суммарное проходное количество баллов определяются исходя из социально - экономических и демографических потребностей Российской Федерации и устанавливается на уровне 75 баллов.

Подводя итог проведенному сравнительному анализу систем отбора иностранных специалистов, можно сделать вывод о том, что ни одна из систем в чистом виде не может удовлетворять всем запросам принимающих государств, не исключением является и Россия. На наш взгляд, только сочетание элементов данных систем может учитывать экономические и демографические потребности конкретного государства. Способы комбинирования систем различны, так например:

одновременное использование балльной системы и системы отбора на основе заявок работодателей. Данная комбинация может предполагать отбор иностранной рабочей силы на основе заявок работодателей при одновременном прохождении балльного теста. Указанный способ может способствовать привлечению более высококвалифицированных работников, со знанием языка.

По нашему мнению, особое внимание принимающим государствам следует уделять такой группе иностранных граждан, как студенты. Именно они способны к быстрой адаптации и интеграции в принимающее сообщество. Данной группе не было уделено должного внимания при разработке русского проекта Правил формирования и применения балльной системы отбора иностранных граждан, желающих получить вид на жительство в Российской Федерации.

На наш взгляд, одним из основных критериев, за который возможно присуждение большого количества баллов, является наличие у претендента предложения на работу в принимающем государстве. Данный критерий характерен для балльной системы Канады и может способствовать снижению уровня нелегальной миграции, а, как следствие преступности среди мигрантов, на территории Российской Федерации.

Сочетание элементов балльной системы и системы заявок работодателей способствуют улучшению качества экономической миграции. Выбор способа комбинации этих двух систем во многом предопределен экономическими, социальными, демографическими, культурными факторами, характерными для конкретного принимающего государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дейнисенко М.В., Фурса Е.В., Хараева О.А., Чудиновский О.С. Миграционная политика в зарубежных странах и в Российской Федерации (опыт сравнительного анализа): методическое пособие. М.: Институт экономики переходного периода, 2003.
2. Деметриос Г., Пападиметриу и Маделен Сампшон Обзор систем иммиграционного отбора: балльная система и система отбора на основе заявок от работодателей // Совершенствование иммиграционных систем США и ЕС. 2011.

3. Радостева Ю.В. Российские институты миграционных систем в ракурсе миграционных законодательств ЗСША, Канады, ФРГ, Швеции // V Уральский демографический форум.2014.

4. Суенчалиева О.Т. Конституционно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции дис. на соиск. уч. степени к.ю.н. Москва 2015.

Червинская Александра Павловна

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Орловский филиал)

Кандидат юридических наук, доцент

кафедры конституционного права и муниципального права

302028, г. Орел, ул. Панчука, 1.

Тел.: (4862) 71-40-14

E-mail: sasha.m-87@mail.ru

A.P. CHERVINSKAYA

**TO THE QUESTION ABOUT THE ADVANTAGES
AND DISADVANTAGES OF SYSTEMS OF IMMIGRATION SELECTION:
THE POINT SYSTEM AND SELECTION SYSTEM ON THE BASIS
OF REQUESTS FROM EMPLOYERS**

The article analyzes the advantages and disadvantages of point system of selection of foreign workers and selection system on the basis of employers' requests. The author concludes that none of the systems in its pure form cannot satisfy all the requests of the host States. Proposed methods of combining the selection system for migrants.

Keywords: migrant, system, score, employer, application, selection.

BIBLIOGRAPHY

1. Denisenko M. V., E. V. Fursa, Karaeva O. A., Chudinovskikh O. S. Migration policies in foreign countries and in the Russian Federation (experience of comparative analysis): methodical manual. Moscow: Institute of economy in transition, 2003.

2. Demetrios G., Madeleine Papadimitriou and Sampson Overview of systems of immigration selection: a scoring system and the selection system on the basis of requests from employers // Improved immigration systems of the USA and the EU. 2011.

3. Radosteva Y. V. Russian institutions of migration systems from the perspective of migration legislation SSSA, Canada, Germany, Sweden // V Ural population forum.2014.

4. Sancheleev O. T. Constitutional-legal bases of activity of Executive authorities of the Russian Federation in the field of migration dis. on competition. academic degree candidate of law.N. Moscow 2015.

Chervinskaya Aleksandra Pavlovna

Russian Academy of national economy and public service under the President of the Russian Federation (Orel branch)

Candidate of legal Sciences, associate Professor

the Department of constitutional law and municipal law

302028, g. Orel, ul. Panchuka, 1.

Tel.: (4862) 71-40-14

E-mail: sasha.m-87@mail.ru

ИСПЫТАНИЕ ПРИ ПОСТУПЛЕНИИ НА СЛУЖБУ В ПОЛИЦИЮ

В статье рассмотрены процедуры проведения испытания при поступлении на службу в полицию. Отмечено, что двойственность правового статуса стажера полиции (административно-правовой и трудовая) порождает определенные трудности как при установлении условия об испытании, так и при его прекращении. Сделаны предложения по решению указанных проблем.

Ключевые слова: полиция, государственная служба, испытание, административный статус, трудовое законодательство, стажер, трудовой договор.

Служба в правоохранительных органах и, в частности, в полиции, отличается повышенной ответственностью, а также сложностью и напряженностью для гражданина, ее проходящего. Вполне естественно, что требования к лицам, замещающим должности в полиции также достаточно высоки. Вместе с тем, даже проведя проверку гражданина по всем возможным критериям, нельзя абсолютно точно гарантировать, что он справится с исполнением должностных обязанностей в органах внутренних дел. В связи с этим российское служебное законодательство устанавливает испытание при поступлении на службу в полицию.

Как известно, целью испытания при приеме на работу вообще является проверка соответствия работника поручаемой ему работе¹. При этом, испытание может быть установлено независимо от квалификации и опыта принимаемого работника².

Хотя служебные правоотношения по своей природе отличаются от трудовых, между ними в ряде случаев имеется и существенное сходство. Касается это и возможности установления испытания.

В настоящее время служба в полиции регламентируется, в основном, двумя законодательными актами:

- Федеральным законом «О полиции»³;
- Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее в статье – Закон о службе в органах внутренних дел)⁴.

При этом, нормы об испытании сосредоточены по второму законодательном акте.

Согласно ч. 1 ст. 24 Закона о службе в органах внутренних дел для гражданина, поступающего на службу в органы внутренних дел, в целях проверки уровня его подготовки и соответствия должности в органах внутренних дел, на замещение которой он претендует, устанавливается испытание, за исключением случаев, установленных частями 10 и 11 той же статьи. Таким образом, испытание при поступлении на службу в органы внутренних дел и, в частности, в полицию, является по общему правилу обязательным. Это отличает служебную деятельность от трудовой, поскольку в соответствии со ст. 70 ТК РФ испытание при приеме на работу может устанавливаться лишь по соглашению сторон.

Срок испытания при приеме на службу в органы внутренних дел может быть от двух до шести месяцев, а при поступлении на службу в полицию – от трех до шести месяцев. Данный срок также заметно превышает предусмотренный трудовым законодательством (до трех месяцев, за исключением отдельных категорий работников). В то же время он значительно

¹ Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) (6-е издание, исправленное, дополненное и переработанное) / отв. ред. Ю.П. Орловский - М.: «КОНТРАКТ», «ИНФРА-М», 2014.

² Договоры о труде в сфере действия трудового права: учебное пособие / под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 2010.

³ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁴ Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

меньше максимального срока испытания, предусмотренного законодательством о государственной гражданской службе Российской Федерации (согласно ч. 1 ст. 27 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» - до одного года)⁵.

В целом, сравнивая условия об испытании, содержащиеся в законодательстве о службе в органах внутренних дел и о государственной гражданской службе Российской Федерации, несложно заметить, что первые отличаются существенной спецификой. Если при поступлении на государственную гражданскую службу с гражданином сразу заключается служебный контракт, в котором содержатся условия об испытании, то при поступлении на службу в органы внутренних дел с установлением испытания, с гражданином заключается не контракт о службе, а срочный трудовой договор, имеющий, соответственно, не административно-правовую, а трудовую природу⁶.

На период испытания кандидат назначается стажером на соответствующую должность в органах внутренних дел без присвоения ему специального звания. При этом, во время испытания стажер выполняет обязанности и пользуется правами в соответствии с замещаемой должностью в органах внутренних дел и условиями трудового договора. Стажеру в период испытания не разрешаются ношение и хранение огнестрельного оружия. Запрещается использовать стажера в оперативных мероприятиях, когда может возникнуть угроза его жизни либо когда его самостоятельные действия в силу профессиональной неподготовленности могут привести к нарушению, ущемлению прав, свобод и законных интересов граждан. В период испытания стажер наряду с выполнением основных обязанностей и поручений по должности проходит индивидуальное обучение по месту службы под руководством непосредственного руководителя (начальника) и наставника из числа опытных сотрудников органов внутренних дел, назначаемого приказом уполномоченного руководителя.

Наконец, в период испытания на стажера распространяется действие трудового законодательства, а также частей 1 - 3 статьи 68 Закона о службе в органах внутренних дел.

Таким образом, правовое положение гражданина, принятого на службу в полицию с условием об испытании отличается определенной двойственностью. С одной стороны, он на является полноценным (с административно-правовой точки зрения) сотрудником и осуществляет свою деятельность преимущественно на основе норм трудового законодательства. С другой – на него распространяется ряд специальных норм законодательства о службе в органах внутренних дел.

В связи с этим на практике может возникать ряд вопросов.

Так, выше мы уже отметили, что испытание при поступлении на службу в органы внутренних дел и, в частности, в полицию, является по общему правилу обязательным. Однако исключения все же есть. В соответствии с ч. 10 ст. 24 Закона о службе в органах внутренних дел испытание не устанавливается:

- 1) для граждан, назначаемых на должности высшего начальствующего состава;
- 2) для граждан, поступающих в образовательные организации высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме;
- 3) для граждан, назначаемых на должности по результатам конкурса.

Кроме того, по решению руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя испытание может не устанавливаться для граждан, ранее проходивших службу в федеральных органах исполнительной власти на должностях, по которым предусмотрено присвоение специальных (воинских) званий.

В то же время ст. 70 ТК РФ устанавливает более широкий перечень случаев, когда устанавливать испытание запрещено. В частности, запрещено устанавливать испытание для беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до полутора лет. Возникает во-

⁵ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁶ Чаннов С.Е. Некоторые вопросы отграничения трудового договора от контрактов с государственными и муниципальными служащими // Трудовое право. 2008. № 2. С. 19.

прос: можно ли установить испытание, например, для женщины, имеющей ребенка в возрасте до полутора лет и поступающей на службу в полицию? С одной стороны Закон о службе в органах внутренних дел исключений, как мы уже отмечали выше, для таких случаев не устанавливает. С другой – такой запрет есть в ТК РФ.

При этом, Закон о службе в органах внутренних дел не закрепляет однозначно приоритета норм служебного законодательства над положениями ТК РФ. Правда, ч. 2 ст. 34 Федерального закона «О полиции» указывает, что «действие трудового законодательства Российской Федерации распространяется на сотрудников полиции в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации, регламентирующим вопросы прохождения службы в органах внутренних дел, и настоящим Федеральным законом». Кроме того, здесь можно воспользоваться ст. 11 ТК РФ, согласно которой «на государственных служащих и муниципальных служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной службе и муниципальной службе». В таком случае, нормы ст. 24 Закона о службе в органах внутренних дел можно рассматривать как специальные по отношению к закрепленным трудовым законодательством. Коллизия же общей и специальной нормы, как известно, разрешается в пользу специальной.

Однако здесь ситуация осложняется тем, что нормы трудового законодательства, устанавливающие особенности труда отдельных категорий работников (и, в частности, беременных женщин, а также женщин, имеющих детей в возрасте до полутора лет) также могут рассматриваться в качестве специальных по отношению к общим правилам регулирования труда работников (независимо от того, к какому работодателю они поступают)⁷. Отношения же связанные с прохождением испытания при поступлении на службу в органы внутренних дел не могут считаться служебными, а должны рассматриваться в качестве трудовых, поскольку возникают на основе трудового договора. Это однозначно вытекает из ст. 16 ТК РФ. В то же время, согласно ч. 2 ст. 2 Закона о службе в органах внутренних дел *трудовые отношения в органах внутренних дел регулируются трудовым законодательством*. При таком толковании же положения ст. 70 ТК РФ уже будут иметь приоритет по отношению к нормам ст. 24 Закона о службе в органах внутренних дел.

Для разрешения указанной коллизии представляется необходимым четко и однозначно решить вопрос о приоритете норм Закона о службе в органах внутренних дел перед нормами трудового законодательства при прохождении службы в органах внутренних дел на должности стажера, даже с учетом того, что они опосредуются трудовым договором.

Еще одна проблема, связанная с двойственным правовым положением стажера, работающего в органах полиции на испытательном сроке, связана с окончанием срока испытания. В соответствии с ч. 5 и 6 ст. 24 Закона о службе в органах внутренних дел не позднее чем за 14 дней до окончания срока испытания непосредственный руководитель (начальник) стажера подготавливает заключение в письменной форме о выполнении стажером служебных обязанностей в период испытания. Это заключение после ознакомления с ним стажера представляется уполномоченному руководителю на утверждение. Заключение должно содержать одну из следующих рекомендаций:

- 1) о признании стажера выдержавшим испытание;
- 2) о признании стажера не выдержавшим испытание.

По сути, именно в этом заключении предопределяется дальнейшая судьба стажера, поскольку на основании заключения уполномоченный руководитель не позднее чем за три дня до окончания срока испытания принимает одно из следующих решений:

- 1) о заключении со стажером контракта;
- 2) о расторжении со стажером трудового договора в порядке, установленном трудо-

⁷ Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Трудовое право России. М.: Юристъ, 2007. С. 25-26.

вым законодательством.

Однако на практике иногда складываются ситуации, когда нормы законодательства не соблюдаются. Например, что будет, если из-за ошибки кадровых служб органа внутренних дел стажер продолжит работать в том же качестве и после истечения срока трудового договора с ним?

Надо сказать, что трудовое законодательство содержит по данному случаю однозначное решение: если срок испытания истек, а работник продолжает работу, то он считается выдержавшим испытание и последующее расторжение трудового договора допускается только на общих основаниях (ст. 71). Однако как его применить к отношениям, складывающимся по поводу испытания при поступлении на службе в органы внутренних дел? В данном случае с окончанием срока испытания истекает и срок срочного трудового договора. Опять таки ст. 58 ТК РФ устанавливает, что «в случае, когда ни одна из сторон не потребовала расторжения срочного трудового договора в связи с истечением срока его действия и работник продолжает работу после истечения срока действия трудового договора, условие о срочном характере трудового договора утрачивает силу и трудовой договор считается заключенным на неопределенный срок». Не применять указанные нормы к трудовому договору со стажером органов внутренних дел нет просто никаких оснований. Даже если однозначно признать приоритет норм законов о службе в органах внутренних дел и о полиции над ТК РФ по вопросам осуществления служебной деятельности в них (что видится, кстати, абсолютно правильным), приведенные выше положения ст. 58 и 71 ТК РФ все равно будут действовать на основании ст. 11 ТК РФ, поскольку указанные законы не содержат никаких норм, содержащих какие-то специальные правила для данных случаев.

Тогда получается, что в случае, если по каким-то причинам непосредственный руководитель (начальник) стажера вовремя не подготовит заключение о выполнении стажером служебных обязанностей в период испытания, а уполномоченный руководитель, не получивший его – не примет решение об увольнении или оставлении стажера на службе и тот продолжит работать после истечения срока испытания – трудовой договор с ним продлится на неопределенный срок. Однако статуса сотрудника органов внутренних дел он не получит и продолжит оставаться стажером! При этом, когда данный факт впоследствии будет обнаружен – уволить его без оснований будет нельзя, однако заключать с ним контракт о прохождении службы в органах внутренних дел также никто не будет с ним обязан. Фактически получится, что он может оставаться в статуса стажера неопределенно долгое время, что явно будет нарушать его права.

Представляется, что данная проблема также требует решения. В принципе оно, на наш взгляд, должно базироваться на том факте, что гражданин, успешно проработавший с течением всего срока испытания на должности стажера, соответствует требованиям, предъявляемым к сотрудникам органов внутренних дел и полиции. Поскольку ввести в Закон о службе в органах внутренних дел нормы, аналогичные содержащимся в ст. 58 и 71 ТК РФ (а также, например, в ч. 9 ст. 27 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации») нецелесообразно, следует их изменить, указав, что если срок испытания истек, а стажер продолжает осуществлять возложенные на него трудовым договором обязанности, то он считается выдержавшим испытание и с ним должен быть заключен контракт о службе в органах внутренних дел.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Договоры о труде в сфере действия трудового права: учебное пособие / под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 2010.
2. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) (6-е издание, исправленное, дополненное и переработанное) / отв. ред. Ю.П. Орловский - М.: «КОНТРАКТ», «ИНФРА-М», 2014.
3. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Трудовое право России. М.: Юрист, 2007.
4. Чаннов С.Е. Некоторые вопросы ограничения трудового договора от контрактов с государственными и муниципальными служащими // Трудовое право. 2008. № 2.

Лакаев Олег Анатольевич
Саратовская государственная юридическая академия
Кандидат юридических наук, доцент,
Доцент кафедры административного и муниципального права
410056 г. Саратов, ул Вольская, дом 1
Тел.: 8(8452) 29-90-33
E-mail: olegoleg81@mail.ru

O.A. LAKAEV

TESTING AT RECEIPT ON SERVICE IN POLICE

In article procedures of carrying out test at revenues to service in police are considered. It is noted that the duality of legal status of the trainee of police (administrative and legal and labour) generates certain difficulties both at establishment of a condition about test, and at its termination. Offers on the solution of the specified problems are made.

Keywords: *police, public service, test, administrative status, labor legislation, trainee, employment contract.*

BIBLIOGRAPHY

1. Dogovory o trude v sfere dejstvija trudovogo prava: uchebnoe posobie / pod red. K.N. Gusova. M.: Prospekt, 2010.
2. Kommentarij k Trudovomu kodeksu Rossijskoj Federacii (postatejnyj) (6-e izdanie, ispravlen-noe, dopolnennoe i pererabotannoe) / otv. red. Ju.P. Orlovskij - M.: «KONTRAKT», «INFRA-M», 2014.
3. Presnjakov M.V., Channov S.E. Trudovoe pravo Rossii. M.: Jurist#, 2007.
4. Channov S.E. Nekotorye voprosy otgranichenija trudovogo dogovora ot kontraktov s gosudarstvennymi i municipal'nymi sluzhashhimi // Trudovoe pravo. 2008. № 2.

Lakaev Oleg Anatol'evich
Saratov state law Academy
Candidate of legal Sciences, associate Professor,
Associate Professor of the Department of administrative and municipal law
410056 g. Saratov, ul Vol'skaja, dom 1
Tel.: 8(8452) 29-90-33
E-mail: olegoleg81@mail.ru

Д.Н. ПАЛАГИН

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Рассматриваются правовая природа и сущностные характеристики автономных учреждений, оказывающих государственные услуги в области науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также иных сферах. Анализируются особенности их правового положения в сравнении с другими субъектами административного права. Автономия рассматривается как основной элемент правосубъектности автономного учреждения. Исследуется нормативно-правовая основа деятельности автономных учреждений, анализируются проблемы реализации Федерального закона «Об автономных учреждениях». В статье рассматривается государственная услуга как основной предмет деятельности автономных учреждений. Отмечается необходимость осуществлять государственный контроль качества и правового режима оказания ими услуг. Анализируются основные факторы, определяющие направление стратегического развития деятельности автономных учреждений: региональность, эффективность управления, ресурсные активы. В статье отражаются проблемы реформирования социальной сферы в условиях внешнеполитического и экономического кризиса.

Ключевые слова: субъект административного права, автономное учреждение, автономия, государственная услуга, Федеральный закон «Об автономных учреждениях».

Россия находится в непростых условиях острой кризисной внешнеполитической и экономической ситуации, когда особо актуальным является поддержание социальной сферы, сохранение качества предоставляемых здесь услуг.

Федеральный закон «Об автономных учреждениях» (далее Закон № 174-ФЗ)¹ дает возможность Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию создавать автономные учреждения для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).

Закон № 174-ФЗ позволяет автономному учреждению рассматривать интересы потребителей услуг в приоритете, дает возможность извлечь дополнительные доходы, улучшить свое материально-техническое обеспечение, обеспечить более высокую оплату труда работникам, то есть, преодолеть погрешности, заложенные в организационно-правовой форме бюджетного учреждения, вызванные неспособностью учредителя покрыть все текущие и капитальные затраты, отсутствием самостоятельности учреждений при использовании бюджетных и внебюджетных средств, а также привлечения дополнительных внебюджетных средств.

Реформирование социальной сферы позволяет государству уменьшить нагрузку в области социальных обязательств и преследует цель повысить качество государственных услуг. Поле деятельности автономных учреждений есть конкурентная среда, условием существования которой является дистанцированность от государства, так как оно в силах оказывать давление на конкурентов бюджетных учреждений. Процессы «отмежевания» от государства в настоящее время проходят в Новой Зеландии, Австралии, где автономные учреждения (полуавтономные некоммерческие организации) выполняют функции «оператора» между госу-

¹ Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (с послед. изм. и доп.) // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626. 2007. № 31. Ст. 4012. 2007. № 43. Ст. 5084.

дарственными органами и частным сектором. Российский вариант данной некоммерческой организации можно назвать вторым типом автономных учреждений.

Автономные учреждения приобретают достаточно обширные возможности участвовать в имущественных отношениях, проявлять коммерческую инициативу, что дает им преимущество при изменениях конъюнктуры рынка работ и услуг.

Автономные учреждения могут работать более оперативно по сравнению с бюджетными учреждениями того же профиля².

Автономия (самостоятельность) деятельности учреждения нового типа, с одной стороны, лишает его статуса государственной организации. Однако, тот факт, что автономные учреждения создаются публичным собственником и в отношении него выполняются государственные функции, говорит о сохранении конструкции юридического лица социальной сферы, предлагая типологию «модели» функций некоммерческого характера государственных институтов, осуществляющих государственные (публичные) услуги³.

Будучи результатом радикальных преобразований сложившейся сети бюджетных учреждений, государственные автономные учреждения остаются некоммерческими организациями, призванными оказывать государственные услуги в отраслях социальной сферы жизнедеятельности общества.

Нормативно-правовую основу деятельности данных учреждений образуют следующие источники права:

- Конституция РФ;
- Гражданский кодекс РФ;
- Налоговый кодекс РФ;
- Бюджетный кодекс РФ;
- Федеральный закон «О некоммерческих организациях»;
- Федеральный закон «Об автономных учреждениях»;
- Федеральным законом «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений»;

- Постановление Правительства РФ от 18 октября 2007 г. № 684 «Об утверждении Правил опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества»;

- Постановление Правительства РФ от 18 октября 2007 г. № 684 «Об утверждении Правил опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества»;

- Постановление Правительства РФ от 10 октября 2007 г. № 662 «Об утверждении Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения»;

- Постановление Правительства РФ от 28 мая 2007 г. № 325 «Об утверждении формы предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения»;

- и другие.

Услугу, которую оказывает государственное автономное учреждение, можно определить как деятельность, правомерную, нормативно-закрепленную, персонифицированную, осуществляемую согласно заданию учредителя, соответствующую предусмотренной в его уставе основной деятельности, инициированную запросом граждан, организаций, направленную на удовлетворение духовных, а также материальных потребностей в области науки, культуры, образования, физической культуры и спорта, социальной защиты, здравоохранения, занятости населения, в других социокультурных сферах, нацеленную на реализацию их прав и законных интересов.

Предоставление государственным автономным учреждениям права оказывать государственные услуги говорит о необходимости осуществлять государственный контроль ка-

² Залесский. В. Новое юридическое лицо (автономное учреждение) // Журнал Российского права. 2007. № 4. С. 65.

³ Кирилловых А.А. Автономное учреждение как форма юридического лица в социальной сфере // Адвокат. 2007. № 4. С. 89-90.

чества и правового режима оказания ими услуг, в целях обеспечения реализации социальных гарантий и прав граждан на образование, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь, жилище, участие в культурной жизни общества, получение квалифицированной юридической помощи и других прав, гарантируемых Конституцией Российской Федерации. Эффективность контроля за деятельностью автономных учреждений на прямую зависит от наличия обособленных структурных подразделений в профильных органах исполнительной власти, их формирование обеспечит организационно-методическую поддержку учреждений нового типа, а также контроль в сфере законодательства об автономных учреждениях.

Можно выделить следующие особенности государственных автономных учреждений, отличающие их от других субъектов административного права:

- создаются автономные учреждения государственными органами, являются юридическими лицами публичного права;
- обладают автономией своей деятельности (самоуправлением);
- в отличие от бюджетных учреждений свободны от государственной опеки;
- создаются государственные автономные учреждения для выполнения функций предоставления государственных услуг;
- деятельность государственных автономных учреждений определяется рамками заданий, устанавливаемых их учредителем, в соответствии с предусмотренной уставом основной деятельностью, имеет соответствующее бюджетное финансирование;
- автономные учреждения в соответствии с законодательством и на определенных условиях могут оказывать платные услуги, заниматься коммерческой деятельностью;
- управление государственными автономными учреждениями базируется на принципе сочетания единоначалия и коллегиальности, часть основных вопросов может рассматривать наблюдательный совет;
- автономное учреждение самостоятельно распоряжается недвижимым и движимым имуществом, которое было им приобретено за счет внебюджетных средств;
- имеется усложненная система контроля в отношении учреждения нового типа, предусматривающая, например, утверждение отчетности наблюдательным советом, аудит годовой бухгалтерской отчетности и др.;
- за качество предоставляемых услуг, а также эффективность и целесообразность внутреннего управления, автономные учреждения несут самостоятельную финансовую, материальную, юридическую ответственность.

В качестве основных факторов, определяющих направление стратегического развития деятельности автономных учреждений, можно назвать следующие:

- региональность, которая обуславливает наличие или отсутствие спроса на услуги автономных учреждений, уровень промышленного и социально-экономического развития;
- эффективность внутреннего управления автономного учреждения, определяющего направление его деятельности, темпы развития и его результаты;
- ресурсные активы автономного учреждения.

Посредством введения данного института учреждение становится более самостоятельным, упрощается ряд административных процедур, легализуется участия населения в оплате социальных услуг, появляются необходимые стимулы, создаются условия для повышения эффективности использования кадровых, финансовых, материально-технических ресурсов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (с послед. изм. и доп.) // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626. 2007. № 31. Ст. 4012. 2007. № 43. Ст. 5084.
2. Залесский. В. Новое юридическое лицо (автономное учреждение) // Журнал Российского права. 2007. № 4. С. 61-69.

3. Кирилловых А. А. Автономное учреждение как форма юридического лица в социальной сфере // Адвокат. 2007. № 4. С. 88-94.

Палагин Дмитрий Николаевич

Поволжский кооперативный институт (филиал)

Российского университета кооперации

Кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права

413100, Саратовская область, г. Энгельс, ул. Красноармейская, д. 24

Тел.: (8453) 56-85-44

E-mail: dmitriyy-palagin@rambler.ru

D.N. PALAGIN

THE LEGAL NATURE OF AUTONOMOUS INSTITUTION

In the article the author analyzes the legal nature and essential characteristics of the autonomous institutions providing public services in the sphere of science, education, health, culture, social protection, employment, physical culture and sports, as well as other areas. This article concerns the features of their legal status in comparison with other subjects of administrative law. The autonomy is considered as a basic element of legal personality of the autonomous institution. The article researches the legal framework of autonomous institutions, analyzes the problems of implementing the federal law «On autonomous institutions». The author deals the public services as a main purpose of the autonomous institutions. Need to exercise the state quality control and a legal regime of rendering services by them is noted. The major factors, the autonomous institutions defining the direction of strategic development of activity are analyzed: regionality, management efficiency, resource assets. The problems of reforming of the social sphere in the conditions of a foreign policy and economic crisis are reflected in the article.

Keywords: *the subject of administrative law, autonomous institution, autonomy, public service, federal law «On autonomous institutions».*

BIBLIOGRAPHY

1. SZ RF (Code of laws of the Russian Federation), 2006, No. 45, art. 4626. 2007, No. 31, art. 4012. 2007, No. 43, art. 5084.
2. Zalesskij. V. Novoe yuridicheskoe litso (avtonomnoe uchrezhdenie) (The new legal entity (the autonomous institution), Zhurnal Rossijskogo prava, 2007, No. 4, pp. 61-69.
3. Kirillovykh A. A. Avtonomnoe uchrezhdenie kak forma yuridicheskogo litsa v sotsial'noj sfere (The autonomous institution is a status of a legal entity in the social sphere), Advokat, 2007, No. 4, pp. 88-94.

Palagin Dmitriy Nikolaevich

Volga region cooperative Institute (branch)

Russian University of cooperation

Candidate of legal Sciences, associate Professor of public law

413100, Saratovskaya oblast', g. Engel's, ul. Krasnoarmeyskaya, d. 24

Tel.: (8453) 56-85-44

E-mail: dmitriyy-palagin@rambler.ru

УГОЛОВНОЕ ПРАВО, ПРОЦЕСС И КРИМИНОЛОГИЯ

УДК 343.611

С.Ю. БЫТКО

ЭФФЕКТИВНОСТЬ УГОЛОВНОГО НАКАЗАНИЯ ЗА УБИЙСТВО

В статье сделана попытка оценить эффективность предупредительного воздействия уголовного наказания за убийства. Высказано предположение о том, что в качестве одного из признаков сокрытия убийств путем квалификации по ч. 4 ст. 111 УК РФ, является изменение удельного веса осужденных по ч. 4 ст. 111 УК РФ в массе осужденных по этой статье. Показано, что подобным образом скрывается до 10 % убийств. Делается вывод, что практика назначения наказаний за убийства обеспечивает их эффективное предупреждение.

Ключевые слова: уголовное наказание, убийство, эффективность наказания, латентность убийств.

Выбор критерия для оценки эффективности уголовного наказания за убийство (как и за другие насильственные преступления против личности, предусмотренные главой 15 УК РФ), на первый взгляд, довольно прост - чем меньше совершается убийств, тем более эффективно уголовное наказание. Однако в последнее время появились исследования, авторы которых ставят под сомнение данные официальной уголовной статистики и заявляют, что латентная составляющая убийств в разы превышает зарегистрированное количество таких преступлений¹. В связи с этим оценка эффективности уголовного наказания должна осуществляться с поправкой на латентность.

В одной из своих работ мы провели соответствующий анализ² и пришли к выводу, что уголовная статистика в целом верно отражает состояние преступлений против личности, а данные о высокой латентности убийств не нашли своего подтверждения. Вместе с тем, для повышения достоверности полученных нами данных, нужно оценить и уровень латентности убийств, что позволит сделать заключение о действительной динамике этого вида преступлений.

Наша исходная позиция состоит в том, что убийства достаточно сложно скрыть от регистрации, поэтому латентная часть этих преступлений будет себя каким-то образом проявлять. В частности, о масштабах латентной составляющей можно судить по приросту числа неопознанных трупов, о чем мы уже писали в упомянутой работе. Другая часть убийств, как отмечалось в теоретической литературе, маскируется под умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, повлекшее по неосторожности смерть потерпевшего (ч. 4 ст. 111 УК РФ)³.

Данная статья посвящена возможностям выявления такого способа сокрытия преступлений и его влияния на эффективность уголовного наказания.

В процессе поиска признаков манипуляций с данными уголовной статистики мы обратили внимание на то, что удельный вес осужденных за совершение преступлений, предусмотренных разными частями одной статьи УК РФ, в массе всех осужденных по данной статье остается одинаковым на протяжении ряда лет. Иными словами, количество совершаемых преступлений может со временем меняться, но структура осужденных за их совершение остается стабильной. Например, за период с 2009 по 2014 г.г. удельный вес осужденных по ч. 2

¹Лунеев В.В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 409; Иншаков С. М., Корсантия А. А. и др. Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности. М., 2011. С. 121.

²Бытко С.Ю. Массовое сокрытие убийств в МВД РФ: соответствуют ли оценки НИИ Генпрокуратуры реальности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 97.

³Рахманов А.И. К вопросу о соотношении различных категорий преступления, предусмотренного ст.111 УК РФ (по данным Москвы и Московской области) // Региональные особенности тяжких насильственных преступлений. Сборник научных трудов. М., 2000. С. 66-74.

ст. 105 УК РФ в массе осужденных по данной статье в течение 2009 - 2014 г.г. составлял $20 \pm 1\%$, осужденных по ч. 4 ст. 162 УК РФ в массе осужденных за разбой - $7,5 \pm 0,5\%$; осужденных по ч. 2 ст. 318 УК РФ в массе осужденных по этой статье составил $13,4 \pm 0,8\%$.

Однако ситуация с ч. 4 ст. 111 УК РФ принципиально иная. За период с 2009 по 2012 г.г. удельный вес осужденных за соответствующее преступление снизился почти на 5% с 30,2 до 25,8%, что в разы превышает амплитуду колебаний структуры осужденных по другим составам преступлений. В течение 2012-2014 г.г. этот показатель стабилизировался ($25,5 \pm 0,3\%$). Имеющиеся данные позволяют предположить, что резкое снижение удельного веса осужденных по ч. 4 ст. 111 УК РФ не является случайным событием и может свидетельствовать о существовании в правоохранительных органах практики маскировки части убийств под видом этого преступления.

Поскольку в последние три года удельный вес осужденных по ч. 4 ст. 111 УК РФ в массе осужденных остается стабильным, мы будем исходить из того, что практика маскировки убийств органами внутренних дел в этот период существенным образом не менялась, а количество сокрытых таким способом преступлений находится на самом низком за весь анализируемый период уровне. Судя по всему, это связано с тем, что в последние благополучные годы влияние «фактора АППГ»⁴ на руководство правоохранительных органов несколько ослабло.

В 2009 г. удельный вес осужденных по ч. 4 ст. 111 УК РФ был максимальным в исследуемом периоде и составлял 30,2%. Поскольку, как мы выяснили, ожидаемая доля осужденных по ч. 4 ст. 111 УК РФ должна составлять 25,5%, то разница в 4,7% между этими значениями и будет искомой «замаскированной» частью убийств.

В абсолютном выражении общее число осужденных по ст. 111 УК РФ в 2009 г. составило 35 993 чел., в том числе, по ч. 4 этой статьи - 10 856 чел. Ожидаемое число осужденных по данной части (25 %) – 8 998 чел. Таким образом, предполагаемое количество убийств, сокрытое от регистрации путем квалификации по ч. 4 ст. 111 УК РФ, составило $10856 - 8998 = 1858$ (полагаем, что не будет грубым приближением полагать, что каждый из этих осужденных совершил в среднем убийство).

В 2009 г. было зарегистрировано 17 681 преступлений, предусмотренных ст. 105 УК РФ. Таким образом, с учетом вычисленного предполагаемого количества латентных убийств, «замаскированных» по ч. 4 ст. 111 УК РФ, их фактическое количество должно было составить 19539, а уровень латентности этого преступления - 10,5%.

Разумеется, фактический уровень латентности убийств будет несколько выше. Однако полученные результаты опровергают утверждения о многократном занижении правоохранительными органами числа совершаемых убийств. Потенциал сокрытия убийств путем их квалификации по ч. 4 ст. 111 УК РФ, невелик. Поэтому можно заключить, что уголовная статистика даже с учетом вносимых искажений отражает динамику реальной преступности. В реальности такая «маскировка» будет приводить к тому, что в статистических отчетах при очередном всплеске преступности число деяний, предусмотренных ст. 111 УК РФ, будет расти быстрее убийств, а при улучшении криминогенной обстановки, наоборот, снижение числа преступлений по ст. 105 УК РФ будет более быстрым. Собственно именно такую картину и показывает уголовная статистика (рисунок 1).

⁴Как правило, в отчетах правоохранительных органов показатели работы приводятся в сравнении с данными за аналогичный период прошлого года (АППГ). Поэтому возникает стремление не допустить ухудшения отчетности в сравнении с пресловутым АППГ.

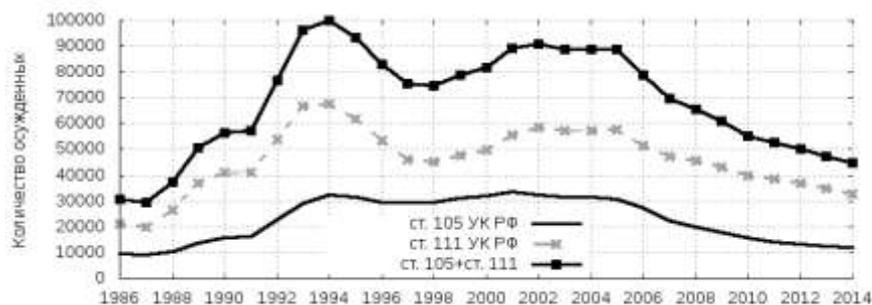


Рисунок 1 - Сведения о количестве преступлений, предусмотренных ст. 105 и 111 УК РФ

При этом масштабы такого способа сокрытия, скорее всего, возрастают в периоды подъема преступности, но вряд ли существенно превышают полученное нами значение в 10,5%. Без сомнения, часть убийств скрывается от регистрации и другими способами, однако лазеек, с помощью которых можно на протяжении долгого времени регулярно прятать от общественности 20, 30 тысяч (или даже больше) убийств в год, как пишут отдельные авторы, мы не видим.

Преступления, предусмотренные ст. 105 и 111 УК РФ, — родственные деяния, произрастающие из сходного комплекса причин и условий. При анализе данных уголовной статистики они демонстрируют общность многих признаков, существенно отличающихся от признаков других, казалось бы, близких к ним преступлений против личности, например, умышленного причинения средней тяжести вреда здоровью (ст. 112 УК РФ). Родство качественных и количественных характеристик осужденных по ст. 105 и 111 УК РФ предполагает также и одинаковое воздействие, которое оказывает уголовное наказание как на лиц, уже совершавших такие преступления, так и склонных к их совершению. Поэтому при оценке эффективности уголовного наказания невозможно вычлнить результативность его предупредительного воздействия именно на убийц. Правильнее будет говорить об эффективности предупредительного воздействия наказания на лиц, склонных к совершению наиболее опасных посягательств против жизни и здоровья, предусмотренных ст. 105 и 111 УК РФ. Полагаем, что с учетом этого обстоятельства в качестве критерия эффективности необходимо использовать суммарное количество деяний по ст. 105 и 111 УК РФ, а также их совокупную динамику. При этом обобщенные статистические сведения по этим двум видам преступлений будут точнее отражать реальное состояние преступности, поскольку будет исключено искажение отчетности путем «маскировки» части убийств по ч. 4 ст. 111 УК РФ.

На рисунке 1 мы отразили данные уголовной статистике о количестве преступлений, предусмотренных ст. 105, 111, а также суммарное количество преступлений, предусмотренных этими статьями. Как видно, начиная с 2005 года все кривые демонстрируют снижение, поэтому можно сделать вывод, что в сложившейся в обществе ситуации уголовное наказание обеспечивает достаточно эффективную общую превенцию убийств.

Представляет интерес и то, каким образом неправильная квалификация убийств по ч. 4 ст. 111 УК РФ отражается на специальном предупреждении таких преступлений.

Отличительным признаком преступлений, предусмотренных ст. 105 и 111 УК РФ, является структура рецидива. В частности, в общей массе осужденных по этим статьям удельный вес лиц, совершивших преступления при особо опасном рецидиве составляет соответственно 6,6 и 3%⁵. С учетом положений п. «б» ч. 3 ст. 18, убийство будет признано совершенным при особо опасном рецидиве если ранее такое лицо было два раза осуждено за совершение тяжкого преступления или один раз — за совершение особо тяжкого. Таким образом, из 6,6% убийц, совершивших преступление при особо опасном рецидиве, доля лиц, совершивших убийство повторно, будет еще меньше.

⁵ Отчет по форме 11 Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2014 г. «Отчет о составе осужденных, месте совершения преступления».

Полагаем, что основная причина низкого уровня специального рецидива по ст. 105 лежит не столько в качестве исправительного воздействия, сколько в продолжительности отбываемого наказания в виде лишения свободы. На рисунке 2 приводятся сведения о сроках данного наказания по ст. 105 и 111 УК РФ.

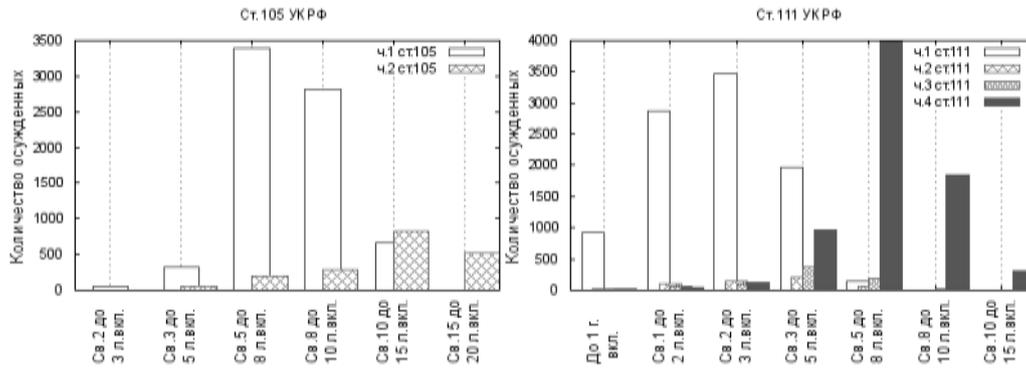


Рисунок 2. Размеры наказаний в виде лишения свободы по ст. 105 и 111 УК РФ (2014 г.)

Как видно из графика на рисунке 2, наиболее распространенным наказанием по ст. 105 УК РФ является лишение свободы на срок от 5 до 8 лет⁶, чуть реже — от 8 до 10 лет. Подобное распределение характерно и для наказаний, назначаемым осужденным по ч. 4 ст. 111 УК РФ. Поэтому с точки зрения воздействия на преступность, сокрытие убийств путем их квалификации по ч. 4 ст. 111 УК РФ ситуации принципиально не меняет. С точки зрения «облегчения своей участи» ошибочная квалификация выгодна лицам, совершившим преступления, предусмотренные ч. 2 ст. 105 УК РФ. Например, при совершении преступления группой лиц по предварительному сговору, которое могло бы быть квалифицировано по ч. 2 ст. 105 УК РФ, ошибочное применение ч. 4 ст. 111 УК РФ существенно облегчает участь осужденных.

С точки зрения эффективности предупреждения преступлений, наблюдаемое снижение числа убийств и умышленного причинения тяжкого вреда здоровью при отсутствии доказательств массового сокрытия таких преступлений свидетельствует о том, что наказание на срок до 10 лет лишения свободы способно эффективно предотвращать новые преступления. Полагаем, что не случайно в УК РСФСР верхний предел наказания в виде лишения свободы за квалифицированное убийство был равен 15 годам, а за простое убийство — 10 годам. В условиях здорового общества такие сроки лишения свободы представляются вполне достаточными для реализации целей предупреждения преступлений.

Таким образом, влияние практики сокрытия убийств путем их квалификации по ч. 4 ст. 111 УК РФ, не является критичным и не отражается на уровне предупредительного воздействия уголовного наказания. Другая сторона вопроса состоит в том, что неверная правовая оценка влечет ряд негативных последствий, которые, в конце концов, отрицательно сказываются на результативности права. Речь идет о том, что ошибки в правоприменении влекут нарушение принципа справедливости, сопряжены с коррупционными рисками, когда частные интересы руководителей правоохранительных органов парадоксальным образом совпадают с интересами убийц, заинтересованных в назначении более мягкого наказания. Особенно ярко это проявляется в тех случаях, когда совершаются квалифицированные убийства, практика назначения наказания за совершение которых более сурова, по сравнению с простым составом этого преступления. Вполне возможно, что интересы восстановления социальной справедливости потребует модификации ст. 105 УК РФ, с выделением в ее составе простого убийства с наказанием до 10 лет лишения свободы, квалифицированных убийств с наказанием до 15 лет лишения свободы и особо квалифицированных убийств, за которые в

⁶Такой диапазон установлен в отчете Судебного департамента, хотя он и не соответствует фактической санкции по ч. 1 ст. 105 УК РФ.

соответствии с принятыми в нашем обществе представлениями о справедливости должна назначаться смертная казнь.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лунеев В.В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005. 912 с.
2. Иншаков С. М., Корсантия А. А. и др. Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности. М., 2011. 839 с.
3. Бытко С.Ю. Массовое сокрытие убийств в МВД РФ: соответствуют ли оценки НИИ Генпрокуратуры реальности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 97. С. 177-184.
4. Рахманов А.И. К вопросу о соотношении различных категорий преступления, предусмотренного ст.111 УК РФ (по данным Москвы и Московской области) // Региональные особенности тяжких насильственных преступлений. Сборник научных трудов. М., 2000. С. 66-74.

Бытко Сергей Юрьевич

Поволжский (г. Саратов) юридический институт (филиал)
ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)
Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и процесса
410003, г. Саратов, ул. Радищева, д. 55
Тел.: 8 (8452) 57-47-42
E-mail: sergej-byrko@yandex.ru

S.Y. BYTKO

THE EFFECTIVENESS OF CRIMINAL PUNISHMENT FOR MURDER

The article attempts to assess the effectiveness of preventive effects of criminal punishment for murder. Suggested that as one of the signs of concealment of murders by qualification under part 4 article 111 of the criminal code, is the change of the specific weight of the convicts under part 4 article 111 of the criminal code of the Russian Federation in the mass of convicts under this article. It is shown that in this way hidden to 10 % of murders. It is concluded that the practice of sentencing for the killing ensures their effective prevention.

Keywords: criminal punishment, murder, punishment efficiency, the latency of murders.

BIBLIOGRAPHY

1. Luneev V.V. Prestupnost' XX veka: mirovye, regional'nye i rossijskie tendencii. 2-e izd., pere-rab. i dop. M.: Volters Kluver, 2005. 912 s.
2. Inshakov S. M., Korsantija A. A. i dr. Teoreticheskie osnovy issledovanija i analiza latentnoj prestupnosti. M., 2011. 839 s.
3. Bytko S.Ju. Massovoe sokrytie ubijstv v MVD RF: sootvetstvujut li ocenki NII Genprokuratury real'nosti // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj juridicheskoj akademii. 2014. № 97. S. 177-184.
4. Rahmanov A.I. K voprosu o sootnoshenii razlichnyh kategorij prestuplenija, predusmotrennogo st.111 UK RF (po dannym Moskvu i Moskovskoj oblasti) // Regional'nye osobennosti tjazhkih nasil'stven-nyh prestuplenij. Sbornik nauchnyh trudov. M., 2000. S. 66-74.

Bytko Sergey Yur'yevich

Volga (Saratov) law Institute (branch)
Federal STATE budgetary educational institution
«Russian state University of justice (the Republican party of justice of Russia)
Candidate of legal Sciences, associate Professor of criminal law and procedure
410003, g. Saratov, ul. Radishcheva, d. 55
Tel.: 8 (8452) 57-47-42
E-mail: sergej-byrko@yandex.ru

М.Н. УРДА

О ЛИЧНОСТИ НЕЗАКОННОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЯ

Настоящая статья посвящена исследованию взаимосвязи уголовно-правовых и криминологических признаков личности незаконного предпринимателя, на основе которого сделан вывод о необходимости законодательного закрепления умышленной формы вины и повышения предупредительного воздействия нормы посредством включения в ее конструкцию признака административной преюдиции как условия наказуемости незаконного предпринимательства.

Ключевые слова: предпринимательская деятельность, незаконное предпринимательство, личность незаконного предпринимателя, социально-демографические признаки личности преступника, предупреждение преступлений.

Эффективное предупреждение преступлений возможно лишь в том случае, если внимание исследователей будет обращено к личности преступника, как носителя причин совершения тех или иных преступных посягательств. В этой связи суждение о личности как об основной составляющей всего механизма преступного поведения является ключевым в деле предупредительного воздействия на отклоняющееся поведение лица, имея в виду необходимость выявления тех его особенностей, которые порождают совершение преступления.

Как справедливо отмечают Ю.М. Антонян, В.Е. Эминов «...личность преступника является центральной в том смысле, что ее криминологические особенности первичны, поскольку выступают источником, субъективной причиной преступных действий, а поэтому именно они, а не действия или поведение должны быть объектом профилактических усилий. То, что эти внутренние особенности могут привести к совершению преступлений, составляет сущность общественной опасности личности преступника, а само преступное поведение – производное от них. Если говорить о целенаправленной коррекции поведения, то его невозможно изменить, если указанные особенности останутся прежними»¹.

Следует также отметить, что общественная опасность любого преступления включает в себя как объективные признаки причиненного вреда (его размер, характер и т.д.) так и субъективные признаки (форму, вид вины, мотивацию и др.), относящиеся к субъекту его совершившего.

Кроме того, многие обстоятельства, характеризующие личность преступника, закрепляются как признаки состава преступления и, следовательно, непосредственно влияют на решение вопроса об уголовной ответственности либо на квалификацию содеянного. В этом заключается единство уголовно-правовых и криминологических свойств личности преступника, имеющее значение как для раскрытия конкретного преступления и привлечения конкретного лица к уголовной ответственности, так и для решения общих задач предупреждения преступлений.

Наконец, назначение наказания также неразрывно связано с личностью преступника (ч.3 ст. 60 УК РФ).

Поэтому «...личность преступника является важнейшим фактором, без значения и учета которого невозможна реализация задач по исправлению осужденных, определение индивидуальных средств и методов воздействия на осужденного, дифференциация всего процесса исполнения наказания...»².

В свою очередь, изучение личности незаконного предпринимателя имеет важное значение не только для анализа причин и условий, способствующих совершению этого вида экономических преступлений, но и для решения более общего и сложного вопроса о преде-

¹ Антонян Ю.М. Личность преступника. Криминологическое исследование / Ю.М. Антонян, В.Е. Эминов. М., 2010. С. 13.

² Пивоварова Н.Н. Криминологическая характеристика лиц, совершающих криминальные банкротства // Общество и право. 2009. № 4.С. 194.

лах вмешательства, в том числе, и уголовно-правовыми средствами в осуществление предпринимательской деятельности, учитывая дискуссионный характер проблемы регулирующих возможностей уголовного закона в сфере экономической деятельности.

Несмотря на значительное внимание, которое в криминологии уделяется проблеме личности преступника, личность незаконного предпринимателя изучена мало. Это отражается как на качестве применения нормы, так и в целом на эффективности борьбы с незаконным предпринимательством, что, в свою очередь, находит отражение в статистике, характеризующей его динамику.

Однако прежде чем перейти к анализу статистических данных, отражающих динамику незаконного предпринимательства, следует иметь в виду, что норма о незаконном предпринимательстве в последнее время претерпела множество изменений, которые обусловили ее частичную декриминализацию в связи с шестикратным увеличением количественного показателя криминообразующих признаков «ущерба» и «дохода», исключением из диспозиции нормы признаков осуществления предпринимательской деятельности с нарушением правил регистрации, с нарушением лицензионных требований и условий, а также представление в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, документов, содержащих заведомо ложные сведения. Между тем, предупредительный потенциал нормы, по-прежнему остается невысоким.

Так, по данным МВД России, за период с 2003 по 2009 гг. привлечение к уголовной ответственности последовало лишь в 35% случаев незаконного предпринимательства от всех выявленных и зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 171 УК РФ.

После внесения соответствующих изменений за период времени с 2010 по 2015г. этот показатель улучшился и составил 66% (См.: таблицу).

Таблица 1 - Динамика незаконного предпринимательства в России¹

Год	Выявлено преступлений по ст. 171 УК РФ	Привлечено к ответственности лиц, совершивших преступления, предусмотренные ст. 171 УК РФ	Соотношение лиц, привлеченных к ответственности по ст. 171 УК РФ к количеству выявленных преступлений по ст. 171 УК РФ (в %)
2003	1496	401	27
2004	921	176	19
2005	1855	567	31
2006	2147	819	38
2007	2332	974	42
2008	2254	837	37
2009	2531	1030	40
Всего	13536	4804	35
2010	560	516	92
2011	285	194	68
2012	203	132	65
2013	185	132	71
2014	374	177	47
2015	397	178	45
Всего	2004	1329	66

Приведенные статистические данные демонстрируют как общее снижение зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 171 УК РФ, так и увеличение раскрываемо-

¹ Таблица подготовлена на основе данных МВД России. URL:<http://www.mvd.ru/>

сти преступлений и привлечения к уголовной ответственности лиц их совершивших. Это вполне закономерно, учитывая частичную декриминализацию нормы.

Тем более, что декриминализованные формы незаконного предпринимательства практического применения не имели, либо их применение было незначительным, на что обращали внимание многие исследователи и что не может не отразиться на динамике незаконного предпринимательства.

Так, по данным С.П. Виноградова, сделанным им на основе выборочных исследований, незаконное предпринимательство без регистрации имело место в 29,8% случаев; с нарушением правил регистрации - в 1,9%; при представлении в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, документов, содержащих заведомо ложные сведения, - в 2,4%; без специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно - 48,6%; с нарушением лицензионных требований и условий имело место в 17,3%³. [6, С.33-34].

О.А. Беларева отмечает, что, чаще всего, – в 73% случаев незаконное предпринимательство имеет место в форме осуществления предпринимательской деятельности без лицензии; 27 % зарегистрированных случаев незаконного предпринимательства составляет осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации⁴.

Аналогичные результаты были получены в результате исследования фактов незаконного предпринимательства, зарегистрированных в Курской области за период с 2003 по 2009гг. Так, в 38% случаев имело место незаконное предпринимательство в форме осуществления предпринимательской деятельности без регистрации; в 62% случаев – незаконное предпринимательство осуществлялось по признаку осуществления предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно. Фактов незаконного предпринимательства по признакам нарушения правил регистрации; представления в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, документов, содержащих заведомо ложные сведения, а также нарушения лицензионных требований и условий - не выявлено⁵.

Несмотря на некоторое улучшение соответствующих показателей, приведенные статистические данные все же свидетельствуют о низкой эффективности борьбы с незаконным предпринимательством и не отражают в полном объеме реального положения дел, поскольку незаконное предпринимательство, как известно, является гиперлатентным преступлением. Это означает превышение объема незарегистрированной части совершенных преступлений над зарегистрированной на несколько порядков (т.е. в 100раз и более).

Следует также иметь в виду, что незаконное предпринимательство зачастую обусловлено объективными признаками, в частности, несовершенством действующего законодательства и отсутствием стройной выверенной политики государства в вопросах регулирования предпринимательской деятельности.

Обращает на себя внимание также то обстоятельство, что количество выявленных фактов незаконного предпринимательства за последние два года выросло в два раза. Это объясняется существенным увеличением налогового бремени самозанятых индивидуальных предпринимателей.

С 01 января 2013года вступил в силу Федеральный закон от 03.12.2012 г. №243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования»⁶, в соответствии с которым с 2013г. изме-

³Виноградов С.П. Противодействие незаконному предпринимательству: криминологический и уголовно-правовой аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 33-34

⁴Беларева О.А. Уголовно-правовая характеристика незаконного предпринимательства (ст.171 УК РФ): дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2005.С.95

⁵Урда М.Н. Проблемы применения нормы, устанавливающей ответственность за незаконное предпринимательство: монография /под науч. ред. докт. юрид. наук, проф.Т.Г. Понятовской. М., 2012. С. 168-169.

⁶ Федеральный закон от 03.12.2012. №243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч.5). Ст. 6966.

нилась формула расчета платежей в Пенсионный и Страховой фонды России. В результате платежи для этой категории индивидуальных предпринимателей выросли в 2,5 раза и составляют в настоящее время около 35 000 рублей, что является непосильным бременем для мелкого предпринимателя. Как следствие, увеличение страховых взносов для ИП вызвало «шквальный» отказ от статуса индивидуального предпринимателя. В Курской области, например, за январь-апрель текущего года уже «закрылось» около 3590 индивидуальных предпринимателей⁷. Очевидно, что все они «ушли в тень» и продолжают осуществлять предпринимательскую деятельность уже без регистрации, а в некоторых случаях и без лицензии, что и нашло отражение в кривой преступности. Однако вряд ли при таких обстоятельствах привлечение их сразу к уголовной ответственности будет справедливым и оправданным и найдет отклик у большинства населения.

Обращает на себя внимание также то обстоятельство, что диспозиция нормы по-прежнему не отражает признаков субъективной стороны преступления, характеризующих отношение лица к совершаемому им деянию, что, в свою очередь, приводит к ошибкам в квалификации и снижает общее предупредительное воздействие нормы.

В этой связи не лишним отметить, что проблема вины в незаконном предпринимательстве не получила однозначного решения ни в доктринальных источниках, ни в юридической литературе. Преобладает точка зрения, согласно которой субъективная сторона незаконного предпринимательства характеризуется виной в форме умысла (прямого или косвенного)⁸.

Ю.П.Кравец относит состав ст. 171 УК РФ к преступлениям с двойной формой вины⁹.

Ряд криминалистов допускают совершение незаконного предпринимательства с неосторожной виной¹⁰.

Некоторые авторы предпочитают вовсе не рассматривать этот признак состава незаконного предпринимательства¹¹.

Из-за сложности указанной проблемы суды нередко уклоняются от ее решения, в связи с чем, на практике распространены случаи, когда суд вообще не исследует вопрос о форме вины, что в принципе является неверным, поскольку противоречит ст.49 Конституции РФ и ст.5 УК РФ.

Так, приговором Промышленного райсуда г. Курска от 17.11.2004г.¹² Н. был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ст. 171 ч. 1 УК РФ, – в осуществлении предпринимательской деятельности без специального разрешения, когда такое разрешение (лицензия) обязательно, сопряженной с извлечением дохода в крупном размере.

Из приговора следует, что Н., являясь индивидуальным предпринимателем, в нарушение требований ст. 17 ФЗ №128 от 08.08.2001г. «О лицензировании отдельных видов деятельности», в период с 16.01.2002г. по 15.09.2003г. осуществлял предпринимательскую деятельность по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов, подле-

⁷ Болдырева О.Г. Страховые взносы для ИП: власть услышала бизнес // Регион 46 (газ.). 2013. № 18(075).

⁸ Широков В., Подолякин А. Незаконное предпринимательство. Теория, практика, спорные вопросы // Уголовное право. 2001. №4. С.64. Преступления в сфере экономики. Уголовно-правовой анализ и квалификация / Коротков А.П., Гусев О.Б., Завидов Б.Д., Попов И.А., Сергеев В.И. М., 2001. С. 88. Горелов А.П. Как квалифицировать незаконное предпринимательство // Российская юстиция. 2003. №12.С.48; Нестерова С.С. Незаконное предпринимательство как состав преступления // Законодательство и экономика. 2003. №1.С.50. Уголовное право России. Особенная часть: Учебник. Практикум / под ред. А.С. Михлина. М., 2005.С.142. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. Н.Г. Кадникова. М., 2008.С.419.

⁹Кравец Ю.П. Ответственность за преступления в сфере предпринимательства по действующему законодательству // Государство и право. 1999. № 4.С. 93.

¹⁰ Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. П.Н. Панченко. Н. Новгород 1996.С.470. Корнев А.С. Уголовная ответственность за незаконную предпринимательскую деятельность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001.С.19-20.

¹¹ Уголовное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие / Г.Н. Борзенков [и др.] под ред. В.С. Комиссарова. М., 2010.С. 205-206.

¹² Архив Промышленного районного суда г. Курска. Д. № 1-477-04.

жащую лицензированию, без специального разрешения (лицензии). Всего за указанный период им был реализован лом черных и цветных металлов на общую сумму <...> руб.

Допрошенный в судебном заседании в качестве подсудимого Н. свою вину по ст. 171 ч.1 УК РФ признал полностью и подтвердил, что при обстоятельствах, изложенных в описательной части приговора, заготавливал и сдавал лом цветных и черных металлов в специализированные организации. Получил при этом доход на общую сумму <...>руб.

При этом ни следствием, ни судом не рассматривался вопрос о том, знал ли Н. на момент совершения вышеописанных действий, что ему необходима соответствующая лицензия, при наличии которой он имел право совершать заготовку и реализацию черных и цветных металлов.

Вполне представляется допустимым, что лицо, может и не осознавать характер и степень общественной опасности совершенного деяния.

Здесь можно возразить, сославшись на принцип *ignorantia legis neminem excusat* (незнание закона не освобождает от ответственности).

Однако, как справедливо заметил А.И. Рарог, «осознанию общественно опасного характера совершаемого деяния помогает не только отражение (хотя бы в общих чертах) объекта преступления, но и понимание всех фактических свойств совершаемого деяния»¹³.

В данном случае объект изучаемого преступления весьма сложный и определяется с помощью целого ряда нормативно-правовых актов. Поэтому осознание общественной опасности незаконного предпринимательства определяется тем, осознает ли лицо факт нарушения норм законодательства, регулирующих порядок осуществления предпринимательской деятельности, или нет. Следовательно, незнание лицом установленных законодательством обязанностей, правил, требований, условий порядка осуществления предпринимательской деятельности исключает понимание фактических свойств совершаемого деяния. Это означает, что осознание противоправности является существенным признаком умышленной вины при совершении преступлений в сфере экономической деятельности.

При этом, как справедливо указывает И.Звечаровский, важен не только сам факт доведения до сведения всех субъектов права официальной позиции государства о существующих нормах поведения с указанием на допустимые и запрещенные средства достижения ими тех или иных целей в сочетании с возможными правовыми последствиями, но и то, как, в какой форме это делается. С учетом бифункциональной природы большинства уголовно-правовых норм-предписаний, закрепленных в УК, в качестве их адресатов выступают, с одной стороны, лица, способные нести уголовную ответственность (ст. 19 УК), с другой – органы, применяющие уголовный закон, уполномоченные на то государством.

Из теории правоотношений, включающей в себя идею взаимной ответственности сторон, вытекает, что названные адресаты равны между собой. Однако насколько интеллектуально они готовы к заложенному в уголовном законе равному юридическому взаимодействию и в какой степени законодатель, требуя соблюдения уголовного закона, соблюдает требования о его доступности адресатам?

Как известно, личное субъективное восприятие и понимание норм права определяется целым рядом изначально существующих объективных факторов: неодинаковыми умственными способностями, индивидуальным опытом. Субъект толкования может являться носителем той или иной идеологии, правосознания, морали. Помимо этого, фактическое «неравенство» в сфере уголовно-правового регулирования определяется преимущественно тем, что правоприменитель обладает юридическими познаниями и навыками, профессиональным опытом, а лицо, обязанное соблюдать требования уголовного закона, обычно лишено этого. Между тем именно характер реакции на уголовный закон лица, обязанного соблюдать его требования и способного в этой связи нести уголовную ответственность, инициирует и предопределяет характер деятельности правоприменителя. И с этой точки зрения именно это лицо выступает основным адресатом уголовного закона¹⁴

¹³ Рарог А.И. Субъективная сторона и квалификация преступлений. М., 2001.С.28.

¹⁴ Звечаровский И. Информационный аспект действия уголовного закона // Уголовное право. 2008. № 8.

В этой связи представляется необходимым осуществить анализ демографических признаков субъекта незаконного предпринимательства с тем, чтобы определить потенциальную возможность осознания последним противоправного характера уголовно-правового запрета, предусмотренного ст. 171 УК РФ.

С учетом цели настоящего исследования полагаем возможным рассмотреть следующие социально-демографические характеристики личности незаконного предпринимателя: пол, возраст, образование, род занятий, гражданство, место жительства.

Наше исследование показало, что на долю женщин приходится 18% совершаемых преступлений, предусмотренных ст. 171 УК РФ. Здесь следует отметить, что, не смотря на представление о предпринимательской деятельности как о традиционной сфере реализации мужских способностей, тенденции к женской эмансипации в настоящее время набирают обороты как за рубежом, так и в нашей стране, с каждым годом увеличивается количество бизнес-леди, что и обуславливает появление женщин - незаконных предпринимателей.

Возрастные особенности - весьма важная составляющая часть социально-демографической и криминологической характеристики личности преступника. Как известно, сами по себе возрастные параметры той или иной категории преступников не представляли бы криминологического интереса, если бы с ними не были связаны социальный статус личности, характер и степень ее социализации, особенности социально-психологического облика и многие другие качества. И это понятно, ибо каждый этап в развитии человека формирует в нем новые качества.

Исследование показало, что среди состава лиц, совершивших незаконное предпринимательство, преобладают лица зрелого возраста. Так, по нашим данным, рассматриваемые преступления совершаются в возрасте от 25 до 35 лет в 15% случаев, в возрасте от 36 - 45 лет в 46%, от 46 до 55 лет - в 34%, свыше 55 лет - в 5%.

Как видно из приведенных данных, пик совершения незаконного предпринимательства приходится на возрастную группу от 36 до 55 лет, что объясняется наличием физических возможностей для реализации потребностей, необходимостью обеспечения себя и своих близких, отсутствием социальных выплат со стороны государства. Неслучайно именно этот возраст традиционно считается наиболее благоприятным и продуктивным для ведения бизнеса.

Рассмотрим следующий аспект - социальное положение незаконного предпринимателя, обусловленное, главным образом, его образованием и родом занятий.

Если исходить из того, что незаконное предпринимательство как преступление в сфере экономической деятельности является частью «беловоротничковой преступности»¹⁵, представляющей совокупность преступлений, совершаемых высокопоставленными в сфере бизнеса лицами в процессе профессиональной деятельности в интересах как юридических лиц, так и в своих собственных¹⁶, то незаконные предприниматели на момент совершения преступления должны иметь высокий социальный статус, т.е. они должны быть трудоспособными, обладать определенными профессиональными навыками, обусловленными, в том числе, и высшим образованием, заниматься социально-полезной деятельностью и др.

Наше исследование показало, что наибольший удельный вес среди незаконных предпринимателей имеют служащие коммерческих организаций (38,4%) и индивидуальные предприниматели (33,9%). (Для последних в силу специфики уголовно-правового запрета ст. 171 УК РФ характерно осуществление предпринимательской деятельности без лицензии). Достаточно высоким оказался этот показатель в отношении трудоспособных лиц без определенного рода занятий (14,4%) и рабочих (11,3%). Занятие незаконной предпринимательской деятельностью нетрудоспособными составило 2%, что обусловлено, как представляется, тра-

С.24-25

¹⁵ Начало разработки представления о преступности в сфере экономической деятельности в рыночной экономике было положено в 1940-е гг. американским криминологом Э. Сатерлендом, который ввел в научный оборот понятие «беловоротничковая преступность».

¹⁶ Криминология / Под ред. В.Д. Малкова. М., 2006. С.123.

диционно низким уровнем жизни данной категории осужденных, вынужденных искать дополнительные источники доходов. Фактов привлечения к уголовной ответственности студентов нами не выявлено.

Показательно, что высшее образование имели осужденные только в 37% случаев, среднее – в 48%, неполное среднее – в 15 % случаев.

Показательными для целей настоящего исследования являются также данные о месте жительства и гражданстве незаконных предпринимателей.

Граждане РФ, постоянные жители определенной местности совершили незаконное предпринимательство в 85,7 % случаев, жителями другой местности, не имеющими российского гражданства, данное преступление было совершено в 14,3% случаев. Как правило, ими являются граждане Молдовы, Украины и другие выходцы из стран ближнего зарубежья, не имеющие постоянного места жительства на территории РФ.

Таким образом, можно заключить, что незаконное предпринимательство совершается в основном мужчинами в возрасте от 36 до 55 лет со средним образованием, являющимися индивидуальными предпринимателями или служащим коммерческой организации, не всегда имеющими стабильный социальный статус, а значит и высокий уровень жизни. Незаконное предпринимательство нередко совершается трудоспособными без определенных занятий, рабочими, иностранными гражданами, не имеющими постоянного места жительства и приехавшими в РФ в поисках лучшей жизни, а иногда и нетрудоспособными.

Данные обстоятельства свидетельствуют, *во-первых*, о необходимости пересмотра подхода в определении преступности в сфере экономической деятельности посредством использования узкого понятия «беловоротничковая преступность» в виду расширения круга субъектов, перманентно не связанных с указанным термином.

Во-вторых, демографические признаки незаконного предпринимательства, такие как: род занятий, образование, место жительства и гражданство обращают внимание на то, что лица, совершающие данные преступления, могли и не знать об установленных обязанностях, выполнение которых необходимо для ведения предпринимательской деятельности. Это подтверждается имеющимися случаями привлечения к уголовной ответственности иностранных граждан, отсутствием в большинстве случаев высшего образования у осужденных. Вышесказанное показывает, что вполне возможны случаи совершения незаконного предпринимательства по неосторожности, т.е. без осознания лицами противоправного характера своих деяний.

При этом, как справедливо полагает Л.В. Иногамова-Хегай, «стремление распространить уголовную ответственность на лиц, действующих по неосторожности, является отражением подхода тотального контроля и максимального наказания предпринимателей за любые отступления от предписаний закона (а в большей части - от различных ведомственных инструкций). Думается, неосторожная вина в экономических преступлениях не может и не должна иметь место. Ответственность за неосторожные формы деятельности вполне может быть реализована в рамках гражданско-правовых норм и (или) административного права»¹⁷.

По сути, такого же мнения придерживается Н.А. Лопашенко. Она отмечает, что на практике правонарушения в сфере экономической деятельности совершаются преимущественно с неосторожной формой вины. Этим обстоятельством обусловлена ее позиция относительно критики некоторых преступлений экономической направленности, в том числе ст. 171 УК РФ. С ее точки зрения, привлечение к уголовной ответственности за экономические преступления, совершенные по неосторожности, является политически неверным; что к экономическому поведению хозяйствующих субъектов следует подходить очень бережно, даже к поведению отклоняющемуся, с тем, чтобы не навредить¹⁸.

¹⁷ Иногамова-Хегай Л.В. Пределы уголовной ответственности за экономические преступления // Предпринимательство. Пределы государственного вмешательства: матер. конф. М., 2001. С. 40.

¹⁸ Лопашенко Н.А. Преступления в сфере экономики. Авторский комментарий к уголовному закону. М., 2006. С. 46.

При таких обстоятельствах трудно говорить и о предупредительном воздействии нормы о незаконном предпринимательстве в существующей редакции. Ведь предупреждение предопределяется посредством формирования «...у осужденных правильного отношения к наказанию (отношение как к справедливому) является одним из путей повышения его эффективности). Осужденный, не раскаивающийся в совершенном преступлении и считающий наказание несправедливым... наказание воспринимает только как кару»¹⁹.

Необходимость особого, даже бережного подхода к охране предпринимательских отношений связана, в первую очередь, с тем, что негативные проявления в их среде зачастую вызываются причинами объективного характера, в частности несовершенством, большой разобщенностью нормативно-правовых актов, различным толкованием норм закона.

Таким образом, социально оправданным и политически необходимым является внесение таких изменений в норму о незаконном предпринимательстве, которые свидетельствовали об исключительно умышленном характере совершенного преступления и повышали ее предупредительный потенциал.

Как нам представляется, это возможно посредством включения административной преюдиции в ст. 171 УК РФ в качестве условия наказуемости незаконного предпринимательства. На наш взгляд, это позволило бы не только решить проблему вины, но и могло бы служить своеобразным способом разъяснения нормативно закрепленных обязанностей субъектов предпринимательского права. В силу этого обстоятельства она приобретает еще и предупредительное значение. Ведь Уголовный кодекс ассоциируется у большинства населения с запретами на осуществление общественно опасных деяний общеуголовного характера (таких, как кражи, грабежи, разбои, убийства). Что касается незаконного предпринимательства, то здесь нужны познания другого рода. Специфика незаконного предпринимательства заключается в том, что лицо осуществляет, по сути, общественно полезную деятельность, в которой заинтересован как сам субъект предпринимательства, так и в целом общество, и государство. Запрет же связан не с осуществлением предпринимательской деятельности как таковой, а с нарушением нормативно установленного порядка ее ведения, который предусмотрен государством в целях обеспечения экономических интересов личности, общества и государства. Отсюда следует, что задача государства состоит не в пресечении общественно полезной деятельности, а в корректировке отклоняющегося поведения субъекта, в возвращении его деятельности в правовое поле.

Кроме того, такого рода рекомендации, хоть и не встречают всеобщую поддержку в научной среде, тем не менее отвечают наметившейся в последнее время тенденции конструирования уголовно-правовых норм с признаком административной преюдиции.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Антонян Ю.М. Личность преступника. Криминологическое исследование / Ю.М. Антонян, В.Е. Эминов. М., 2010.
2. Беларева О.А. Уголовно-правовая характеристика незаконного предпринимательства (ст.171 УК РФ): дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2005.
3. Болдырева О.Г. Страховые взносы для ИП: власть услышала бизнес // Регион 46 (газ.). 2013. 29 апр. №18(075).
4. Виноградов С.П. Противодействие незаконному предпринимательству: криминологический и уголовно-правовой аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
5. Звечаровский И. Информационный аспект действия уголовного закона // Уголовное право. 2008. №8.
6. Иногамова-Хегай Л.В. Пределы уголовной ответственности за экономические преступления // Предпринимательство. Пределы государственного вмешательства: матер. конф. М., 2001.
7. Нестерова С.С. Незаконное предпринимательство как состав преступления // Законодательство и экономика. 2003. №1.
8. Пивоварова Н.Н. Криминологическая характеристика лиц, совершающих криминальные банкротст-

¹⁹ Антонян Ю.М. Личность преступника. Криминологическое исследование / Ю.М. Антонян, В.Е. Эминов. М., 2010. С.297.

Урда Маргарита Николаевна

Юго-западный государственный университет
Кандидат юридических наук, доцент
Доцент кафедры уголовного права
305040, г. Курск, ул. 50 лет Октября, д. 94
Тел.: (4910) 279-17-72
E-mail: urda.ru@rumbler.ru

M.N. URDA

ABOUT THE PERSON OF ILLEGAL UNDERTAKING

This article is devoted to research the relationship of criminal law and criminology personality traits illegal entrepreneur, on the basis of which concluded the need for legislative consolidation of the deliberate form of fault and increase the impact of preventive standards by incorporating in its design attribute administrative prejudice as a condition for the punishability of illegal business.

Keywords: *entrepreneurship, illegal business, illegal entrepreneur personality, socio-demographic characteristics of offender, the prevention of crimes.*

BIBLIOGRAPHY

1. Antonjan Ju.M. Lichnost' prestupnika. Kriminologo - psihologicheskoe issledovanie/ Ju.M. Anto-njan, V.E. Jeminov. M., 2010.
2. Belareva O.A. Uголовно-правовая характеристика незаконного предпринимательства (ст.171 УК РФ): дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2005.
3. Boldyreva O.G. Strahovye vnzosy dlja IP: vlast' uslyshala biznes // Region 46 (gaz.). 2013. 29 apr. №18(075).
4. Vinogradov S.P. Protivodejstvie nezakonnomu predprinimatel'stvu: kriminologicheskij i ugo-lovno-pravovoj aspektu: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2006.
5. Zvecharovskij I. Informacionnyj aspekt dejstvija ugolovnogo zakona // Uголовное право. 2008. №8.
6. Inogamova-Hegaj L.V. Predely ugolovnoj otvetstvennosti za jekonomicheskie prestuplenija // Predprinimatel'stvo. Predely gosudarstvennogo vmeshatel'stva: mater. konf. M., 2001.
7. Nesterova S.S. Nezakonnoe predprinimatel'stvo kak sostav prestuplenija // Zakonodatel'stvo i jekonomika. 2003. №1.
8. Pivovarova N.N. Kriminologicheskaja harakteristika lic, sovershajushhих kriminal'nye bankrotstva // Obshhestvo i pravo. 2009. N4.

Urda Margarita Nikolaevna

South-West state University
Candidate of legal Sciences, associate Professor
The Professor of criminal law
305040, g. Kursk, ul. 50 let Oktyabrya, d. 94
Tel.: (4910) 279-17-72
E-mail: urda.ru@rumbler.ru

Г.Л. МИНАКОВ, Л.А. АБАШИНА

ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЗЛОСТНОЕ УКЛОНЕНИЕ ОТ ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАННОСТЕЙ, ОПРЕДЕЛЁННЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ ФУНКЦИИ ИНОСТРАННОГО АГЕНТА

Статья посвящена анализу обоснованности включения в Уголовный кодекс РФ ст.330-1. Дается характеристика состава преступления, предусмотренного этой статьёй, и высказываются предложения по совершенствованию законодательства о некоммерческих организациях.

Ключевые слова: *некоммерческая организация, иностранный агент, критерии криминализации, состав преступления, злостное уклонение.*

Федеральным законом РФ от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ в ряд законодательных актов были внесены изменения в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Так гл. 32 «Преступления против порядка управления» Уголовного кодекса РФ была дополнена ст. 330-1, предусматривающей ответственность за злостное уклонение от исполнения обязанностей, определенных законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента. Введение этой статьи явилось следствием внесённых изменений и в ФЗ от 12 января 1996 г. № 7 – ФЗ «О некоммерческих организациях». В частности, ст. 13-1 этого нормативного акта была дополнена пунктом 10 в котором установлено, что сведения, содержащиеся в представляемых для государственной регистрации некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, составляют реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, ведение которого осуществляется уполномоченным органом.

Не подлежит сомнению, что криминализация любого деяния не может быть произвольной. Она должна базироваться на научно обоснованных аргументах и доводах.

На наш взгляд ст. 330-1 УК РФ во многом носит профилактический характер и направлена на предупреждение совершения указанных в статье деяний. До включения данной статьи в Уголовный кодекс ни одного запрещённого ею деяния ещё не было совершено и не могло быть совершено, поскольку обязанность регистрироваться в качестве иностранного агента возникла у некоммерческих организациях одновременно с принятием ст. 330-1. Поэтому практика реализации п. 10 ст. 13-1 ФЗ «О некоммерческих организациях» на момент принятия ст. 330-1 УК РФ объективно отсутствовала. Но, законодатель видимо предполагал, что соответствующие некоммерческие организации не будут законопослушными и обязательно совершат описываемые в ст. 330-1 УК РФ деяния.

В целях анализа обоснованности того или иного уголовно-правового запрета наукой уголовного права выработаны определённые критерии криминализации деяний. Важнейшим критерием криминализации является его общественная опасность. Общественная опасность, как законодательно признанный признак преступления, является фундаментальным основанием для криминализации деяния¹. В связи с этим возникает вопрос о том, является ли злостное уклонение некоммерческих организаций от регистрации в качестве иностранного агента общественно опасным деянием и в чём эта опасность проявляется? Ответ на данный вопрос представляет определённую сложность. Можно предположить, что уклонение некоммерческих организаций от регистрации в качестве иностранного агента способно, во-первых, ввести какую-то часть населения в заблуждение относительно источников их финанси-

¹ Чесноков О.В. Общественная опасность служебного подлога (ст. 292 УК РФ) // Сервисшкола. 2008. С. 10.

ния. Известно, что определённое количество некоммерческих организаций получают финансирование от иностранных источников. Во-вторых, общественная опасность может проявиться в угрозе стабильности функционирования органов публичной власти.

Вместе с тем некоммерческие организации, получающие финансирование из иностранных источников, работали не один год и до включения в УК РФ ст. 330-1 и каких-либо значимых эксцессов связанных именно с иностранными источниками финансирования не возникало. К тому же финансовая составляющая деятельности некоммерческих организаций находилась и находится под контролем государства.

Однако для признания деяния преступным ещё недостаточно установить, что оно характеризуется высоким уровнем общественной опасности.

С общественной опасностью деяния тесно связана степень его распространённости. Широкая распространённость конкретного деяния свидетельствует о его значительной общественной опасности, приобретающей угрожающие масштабы.

Как отмечалось выше, на момент дополнения УК РФ ст. 330-1 никакой статистики о злостном уклонении от исполнения обязанностей, определённых законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента, быть не могло, поскольку такого явления в природе просто не существовало. Таким образом, степень распространённости деяния, как критерий криминализации, в данном случае не работает. Его просто нет.

Что касается такого критерия криминализации деяния как возможность его практического применения, то относительно злостного уклонения от исполнения обязанностей, определённых законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента он также отсутствует. Истекшее после включения ст. 330-1 в УК РФ время показало, что эта норма пока является «мёртвой». А в связи с многочисленными и порой противоречивыми изменениями, вносимыми в законодательство об общественных объединениях и некоммерческих организациях, перспективы реализации положений ст. 330-1 УК РФ на практике становятся всё менее реальными.

Теперь остановимся на уголовно-правовой характеристике состава преступления, предусмотренного ст. 330-1 УК РФ.

Исходя из общего учения о составе преступления и его элементах, приходим к выводу, что, поскольку ст. 330-1 помещена в разделе о преступлениях против государственной власти, значит, родовым объектом этого преступления являются общественные отношения, обеспечивающие стабильность и нормальное функционирование государственной власти в целом, а также её отдельных институтов и органов. В свою очередь видовым объектом рассматриваемого преступления будет нормальная деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а непосредственным – нормальная деятельность уполномоченных органов, осуществляющих государственную регистрацию некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Согласно ст. 13.1 ФЗ «О некоммерческих организациях» некоммерческие организации подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129 – ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Решение о государственной регистрации некоммерческой организации принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере регистрации некоммерческих организаций, или его территориальным органом на которые возложена функция составления реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Объективная сторона исследуемого состава выражается в форме бездействия и заключается в злостном уклонении лица от регистрации некоммерческой организации в качестве иностранного агента. При отсутствии признака злостности уголовная ответственность наступать не должна, но возможна административная ответственность по ч. 1 ст. 19.34 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Понятие злостности в уголовном законодательстве используется достаточно редко. В частности, до введения ст. 330-1 в УК оно употреблялось только в трёх статьях – 157, 314 и 315 УК РФ.

Законодатель не раскрывает понятие злостности, поэтому оно должно толковаться правоприменителем в каждом конкретном случае индивидуально с учётом всех обстоятельств дела. Думается, что применительно к ст. 330-1 УК РФ под злостностью следует понимать неоднократное уклонение уполномоченных лиц некоммерческой организации от исполнения обязанностей по представлению документов, необходимых для включения их организации в соответствующий реестр. Неоднократность может выражаться в уклонении некоммерческой организации от регистрации, т.е. непредставлении в уполномоченные органы заявления о включении в соответствующий реестр, после наложения за это административного взыскания на ответственное лицо в порядке ст. 19.34 КоАП РФ за осуществления деятельности некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, не включённой в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Поэтому можно заключить, что преступление, предусмотренное ст. 330-1 УК РФ, является преступлением с административной преюдицией.

Следует также обращать внимание на возможность отнесения той или иной некоммерческой организации к категории, выполняющих функции иностранного агента.

Исходя из законодательной формулировки, содержащейся в п. 6 ст. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях», для признания некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, необходимо в обязательном порядке установить наличие двух условий.

Во-первых, некоммерческая организация должна получать денежные средства и иное имущество от иностранных источников. Под ними понимаются иностранные государства, их государственные органы, международные и иностранные организации, иностранные граждане, лица без гражданства либо уполномоченные ими лица и (или) российские юридические лица, получающие денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ). Как видим, за рамками этого перечня находятся лица с двойным гражданством – российским и иностранным. Вместе с тем вызывает определённые сомнения включение в перечень иностранных источников лиц без гражданства, особенно тех, которые постоянно проживают на территории Российской Федерации. Всё - таки эта категория лиц не является иностранцами.

До недавнего времени одним из недостатков нормативного регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, на который обращалось внимание², было отсутствие возможности их исключения из соответствующего реестра. В настоящее время этот пробел устранён. Федеральным законом от 9 марта 2015 г. № 43-ФЗ в статьи 27 и 38 Федерального закона «Об общественных объединениях» и статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» были внесены изменения, которые устанавливают процедуру исключения общественных объединений и иных некоммерческих организаций из реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, в случае прекращения ими деятельности в качестве иностранного агента.

Согласно внесённым изменениям общественное объединение, включённое в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, в случае прекращения этим общественным объединением деятельности в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, имеет право подать в федеральный орган государственной регистрации заявление об исключении этого общественного объединения из указанного реестра (ч.5 ст. 27 ФЗ «Об общественных объединениях»). В свою очередь уполномоченный федеральный орган при получении заявления проводит проверку

² Минаков Г.Л. К вопросу о злостном уклонении от исполнения обязанностей, определённых законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента // Проблемы теории и практики обеспечения безопасности личности, общества и государства. Сборник научных докладов по итогам межвузовской научно-практической конференции (30 апреля 2014г.). Орёл: Издательство ОФ РАНХ и ГС. 2014. С. 33.

в отношении этого общественного объединения незамедлительно с извещением органов прокуратуры (ч. 5 ст. 38 ФЗ «Об общественных объединениях»).

Уполномоченный орган принимает решение об исключении некоммерческой организации из реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента в следующих случаях:

1) прекращения деятельности некоммерческой организации в связи с её ликвидацией или реорганизацией либо в связи с исключением некоммерческой организации, прекратившей свою деятельность в качестве юридического лица, из единого государственного реестра юридических лиц;

2) если некоммерческая организация в течение года, предшествовавшего дню подачи заявления, не получала денежные средства и иное имущество от иностранных источников и (или) не участвовала в политической деятельности;

3) если по результатам внеплановой проверки ранее исключавшейся некоммерческой организации из реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, установлено, что эта некоммерческая организация в течении трёх лет, предшествовавших дню подачи заявления об исключении её из указанного реестра, не получала денежные средства и иное имущество от иностранных источников и (или) не участвовала в политической деятельности;

4) если по результатам внеплановой проверки установлено, некоммерческая организация не позднее чем через три месяца со дня включения её в реестр, отказалась от получения денежных средств и иного имущества от иностранных источников и возвратила денежные средства и иное имущество иностранному источнику, от которого они были получены (п. 7-1 ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Решение об исключении некоммерческой организации из реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, или об отказе в исключении некоммерческой организации из указанного реестра принимается уполномоченным органом не позднее чем через три месяца со дня получения о некоммерческой организации заявления об исключении её из реестра.

Решение об отказе в исключении некоммерческой организации из реестра принимается уполномоченным органом в случае представления ею недостоверных сведений о прекращении деятельности в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента. Указанное решение может быть обжаловано некоммерческой организацией в суд (п. 7-3 ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Минимальный размер получаемых от иностранных источников средств не установлен. Поэтому он может быть любым и составлять доли процента от всех средств получаемых некоммерческой организацией. В количественном выражении этот размер может составлять буквально несколько рублей. В связи с этим необходимо определить минимальный размер получаемых от иностранных источников средств, чтобы признать некоммерческую организацию, выполняющей функции иностранного агента.

Во-вторых, некоммерческая организация должна участвовать в политической деятельности на территории Российской Федерации. В чьих интересах осуществляется эта деятельность - значения не имеет. Под политической деятельностью некоммерческой организации понимается её участие в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях (ч. 2 п. 6 ст. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях»). Как видим в Законе о некоммерческих организациях говорится о воздействии на принятие решений государственными органами. Но, воздействие может оказываться и на муниципальные органы, которые согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти и, следовательно, не являются государственными органами. В связи с этим логичным будет ч. 2 п. 6 ст. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях» дополнить указанием о воздействии и на органы местного самоуправления.

Возникает также вопрос квалификации той или иной деятельности некоммерческой организации как политической акции в смысле ст. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях». На наш взгляд, данную проблему следует решать в каждом конкретном случае индивидуально исходя из целей, преследуемых политическими акциями. Принимая во внимание данный критерий, все политические акции можно разделить на два вида: 1) акции, направленные на одобрение и поддержку принимаемых или принятых решений государственными органами. К таким акциям, например, следует отнести прошедшие в 2014 г. митинги в поддержку принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя; 2) акции, направленные против готовящихся или принятых решений государственными органами. К ним относятся, например, митинги против так называемого «Закона Димы Яковлева». Именно о политических акциях второго вида и идёт речь в ст. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях».

Вместе с тем законодатель чётко определил, что к политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества (ч. 3 п. 6 ст. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях»). При этом Конституционный Суд РФ постановил, что деятельность некоммерческих организаций в перечисленных областях не будет носить политического характера, даже если она имеет целью воздействие на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику, но при условии, что эти цели не выходят за пределы (рамки) соответствующей области деятельности³.

Политические акции могут быть проведены в формах указанных в Федеральном законе от 19.06.2004г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Вместе с тем они могут быть проведены и в совершенно иных формах, зависящих лишь от фантазии лиц, организующих эти акции.

Согласно ст. 67 Конституции РФ территория Российской Федерации включает в себя территории её субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ним. А вот континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации, в соответствии с международным правом, в состав территории государства не входят. Но Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет свою юрисдикцию на них. Поэтому если некоммерческая организация провела на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне какие-либо политические акции и получила при этом денежные средства из иностранных источников, то она должна быть зарегистрирована как некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента.

Состав преступления, предусмотренного ст. 330-1 УК РФ является формальным. Диспозиция статьи бланкетная. В этой связи установление состава преступления, предусмотренного ст. 330-1 обуславливает необходимость анализа и раскрытия содержания норм не только УК РФ, но и ещё норм Закона «О некоммерческих организациях». Причём следует заметить, что в ст. 330-1 приводится не только точное название нормативно-правового акта, но и указывается номер пункта и статьи. Такой способ конструирования уголовно-правовых норм с бланкетной диспозицией в Особенной части УК РФ больше не встречается.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» // Российская газета. 2014.

Субъект рассматриваемого преступления – специальный. Это уполномоченные сотрудники, на которых возложена обязанность по представлению документов, необходимых для включения некоммерческой организации в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Субъективная сторона характеризуется виной в форме прямого умысла. Субъект преступления должен осознавать общественную опасность своего бездействия в виде злого уклонения от исполнения обязанностей по представлению документов, необходимых для включения в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента и желать этого бездействия.

Возможность привлечения виновных лиц к уголовной ответственности по ст. 330-1 УК РФ существовала и не вызывала сомнений до июня 2014 г., когда ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях» предусматривала лишь заявительный порядок формирования реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Согласно абз. 2 ч. 7 этой статьи некоммерческая организация, намеревающаяся после государственной регистрации осуществлять свою деятельность в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, обязана до начала осуществления такой деятельности подать в уполномоченный орган заявление о включении её в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Но Федеральным законом от 4 июня 2014 г. № 147-ФЗ ч. 7 ст. 32 дополнена новым абзацем, в соответствии с которым в случае выявления некоммерческой организации, осуществляющей деятельность в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, которая не подала заявление о включении её в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, уполномоченный орган включает такую некоммерческую организацию в указанный реестр. Законодатель, таким образом, вводит ещё один, - принудительный порядок формирования реестра, предусмотренного п. 10 ст. 13-1 ФЗ «О некоммерческих организациях». А это ставит под сомнение возможность привлечения соответствующего уполномоченного сотрудника к уголовной ответственности по ст. 330-1 УК РФ в её нынешней редакции.

Во-первых, как следует из выше приведённой формулировки, для принудительной регистрации некоммерческой организации в качестве иностранного агента не требуется злого уклонения от исполнения обязанностей по представлению документов, необходимых для включения в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Поэтому в случае принудительной регистрации виновные в уклонении (не подачи заявления) от регистрации некоммерческой организации в качестве иностранного агента, могут быть привлечены только к административной ответственности по ст. 19-34 КоАП РФ. И такие прецеденты уже существуют. Например, Минюстом России в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, внесена Калининградская региональная общественная организация «Экозащита! – Женсовет» (на основании акта плановой проверки организации от 09.06.2014, проведенной Управлением Минюста России по Калининградской области. По результатам проверки выявлены признаки состава административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена положениями части первой статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в связи с чем 20.06.2014 в отношении организации возбуждено производство по делу об административном правонарушении)⁴.

Во-вторых, если некоммерческая организация уже внесена в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, даже в принудительном порядке, то её руководители объективно не могут злостно уклониться от исполнения обязанностей по представлению документов для включения руководимой ими некоммерческой организации в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Уклониться от выполнения того что уже состоялось невозможно.

⁴ Официальный сайт Министерства юстиции РФ. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/minyustom-rossii-wneseny-dopolneniya-v-reestr-nekommercheskih-organizaciy> (дата обращения: 02.04.2015 г.)

Для того чтобы имелась возможность привлечь виновных лиц к уголовной ответственности по ст. 330-1 УК РФ формулировку абз. 3 ч. 7 ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях» следует изложить в следующей редакции: «В случае выявления некоммерческой организации, осуществляющей деятельность в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, которая злостно уклоняется от подачи заявления о включении её в предусмотренный пунктом 10 статьи 13-1 настоящего Федерального закона реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, уполномоченный орган включает такую некоммерческую организацию в указанный реестр». Предложенная формулировка позволит регистрировать некоммерческую организацию в принудительном порядке, а её руководителей привлекать к уголовной ответственности по ст. 330-1 УК РФ.

Однако некоторые исследователи полагают, что после принудительной регистрации некоммерческой организации в качестве иностранного агента, возможно привлечение руководителя организации к уголовной ответственности по ст. 330-1 УК РФ если руководитель, будучи привлечённым к административной ответственности по ст. 19.7.5-2 КоАП РФ за непредставление сведений некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, повторно совершит это же административное правонарушение⁵. Но, в ст. 19.7.5-2 КоАП РФ речь идёт об ответственности уже включённой в соответствующий реестр некоммерческой организации за непредставление или несвоевременное представление некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим государственным органом (должностным лицом) его законной деятельности, либо представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объёме или в искажённом виде. После повторного привлечения к административной ответственности по ст. 19.7.5-2 КоАП РФ можно ставить вопрос только о ликвидации некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента.

Перечень документов, содержащих сведения (информацию), которые обязана предоставлять некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента, установлен ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях». Формы представления указанных документов и сроки их представления определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В заключение следует отметить, что тщательного предварительного научного обсуждения обоснованности криминализации злостного уклонения от исполнения обязанностей, определённых законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента, проведено практически не было. В тоже время правоприменительная практика показывает, что за весь период существования ст. 330-1 УК РФ по ней не возбуждено ни одного уголовного дела. Эта статья может оказаться невостребованной практикой и быть так называемой «мёртвой» нормой. Видимо не случайно министр юстиции А. Коновалов на заседании президентского Совета по правам человека, состоявшегося в мае 2013, заявил, что список так называемых иностранных агентов вообще останется пустым навсегда⁶.

Таким образом, некоммерческая организация может быть зарегистрирована в качестве иностранного агента, как в заявительном, так и в принудительном порядке. Вместе с тем исключить из реестра иностранных агентов некоммерческую организацию можно только на основании её заявления, т. е. в заявительном порядке. Представляется, что в некоторых ситуациях некоммерческая организация может на протяжении длительного времени (более трёх лет) не получать денежные средства и иное имущество от иностранных источников и

⁵ Соколова О. Злостное уклонение от исполнения обязанностей, определённых законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента // Уголовное право. 2014. №6. С. 77.

⁶ <http://rapsinews.ru>

(или) не участвовать в политической деятельности. Но по тем или иным причинам не подавать заявление о её исключении из реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Поэтому следует предусмотреть наряду с заявительным и принудительный порядок исключения некоммерческой организации из реестра.

На наш взгляд, самым серьёзным наказанием для некоммерческой организации за ненадлежащее выполнение возложенных обязанностей должна быть её ликвидация без привлечения уполномоченных лиц некоммерческой организации к уголовной ответственности. И такая возможность предусмотрена ст. 44 ФЗ «Об общественных объединениях» и ст. 18 ФЗ «О некоммерческих организациях». Данный подход будет более эффективным и менее репрессивным.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Минаков Г.Л. К вопросу о злостном уклонении от исполнения обязанностей, определённых законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента // Проблемы теории и практики обеспечения безопасности личности, общества и государства. Сборник научных докладов по итогам межвузовской научно-практической конференции (30 апреля 2014г.). – Орёл: Издательство ОФ РАНХ и ГС. 2014. - С. 33.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева» // Российская газета. 2014. 18 апреля.
3. Соколова О. Злостное уклонение от исполнения обязанностей, определённых законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента // Уголовное право. 2014. №6. - С. 77.
4. Чесноков О.В. Общественная опасность служебного подлога (ст. 292 УК РФ) // Сервисшкола. 2008. - С. 10.

Минаков Геннадий Леонидович

Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева
Юридический институт
Кандидат юридических наук, доцент, Заслуженный юрист РФ
Доцент кафедры «Уголовное право и процесс»
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 29
Тел. 8(4862) 41-98-45
E-mail: gennadiy-minakov@mail.ru

Абашина Людмила Александровна

Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева
Юридический институт
Кандидат юридических наук, доцент
Заведующий кафедрой «Уголовное право и процесс»
302020, г. Орел, Наугорское шоссе, 29
Тел. 8(4862) 41-98-45 (р)
E-mail: abashinala@yandex.ru

G.L. MINAKOV, L.A. ABASHINA

THE PROBLEM OF ESTABLISHING CRIMINAL LIABILITY FOR MALICIOUS EVASION FROM DOING DUTIES DETERMINED BY THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION ON NONCOMMERCIAL ORGANIZATIONS PERFORMING FUNCTIONS OF A FOREIGN AGENT

This article analyzes the appropriateness of including in the penal code article 330-1. Given the characteristics of crime, envisaged by this article, and suggestions for improving the legislation on non-profit organizations.

Keywords: *nonprofit organization, a foreign agent, criteria for criminalization, crime, willful evasion.*

BIBLIOGRAPHY

1. Minakov G.L. To the issue of malicious evasion from execution of duties stipulated by the legislation of the Russian Federation on noncommercial organizations performing functions of a foreign agent // Problems of theory and practice security of individuals, society and the state. Collection of scientific reports of interuniversity scientific-practical conference (30 April 2014). – Eagle: Publishing house OF RANEPА. 2014. - S. 33.
2. The decision of the constitutional Court of the Russian Federation of 8 April 2014. №. 10-P «On business about check of constitutionality of provisions of item 6 of article 2 and item 7 of article 32 of the Federal law «On non-commercial organizations», part six of article 29 of the Federal law «On public associations» and part 1 of article 19.34 of the Russian Code of administrative offences in connection with complaints of the Commissioner for human rights in the Russian Federation, the Foundation «Kostroma centre of support of public initiatives», citizens L. G. Kuzmina, S. M. and V. P. Tirenского Кецева» // Rossiyskaya Gazeta. 2014. April 18.
3. Sokolova O. Malicious evasion of the fulfilment of duties determined by the legislation of the Russian Federation on noncommercial organizations performing functions of a foreign agent // Criminal law. 2014. №. 6. P. 77.
4. Chesnokov O.V. Public danger of forgery (article 292 of the criminal code) // Servicescore. 2008. S. 10.

Minakov Gennadiy Leonidovich

Orel State University named Turgenev

Law Institute

Candidate of legal Sciences, Professor, Honoured lawyer of the RF

Associate Professor of the Department «Criminal law and procedure»

302020, Orel, Naugorskoe shosse, 29

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

E-mail: gennadiy-minakov@mail.ru

Abashina Lyudmila Aleksandrovna

Orel State University named Turgenev

Law Institute

Candidate of legal Sciences, Associate Professor

Head of Department «Criminal Law and Procedure»

302020, Orel, Naugorskoe shosse, 29

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

E-mail: abashinala@yandex.ru

В.А. ПОПОВ

СТАТЬЯ 210 УК РФ В КОНТЕКСТЕ УЧЕНИЯ ОБ ОБЪЕКТЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

В статье рассматривается объект преступления, сформулированного в статье 210 Уголовного кодекса РФ, через призму традиционного подхода, согласно которому в качестве объекта выступают общественные отношения. Затрагивается классификация объектов как по вертикали, так и по горизонтали. Автором фиксируется, что в ст. 210 УК РФ, для одного из перечисленных в ней уголовно-наказуемых деяний, а именно для раздела сфер преступного влияния и преступных доходов, обязательным признаком является предмет преступления, в качестве которого выступают преступные доходы и сферы преступного влияния.

Ключевые слова: преступное сообщество, преступная организация, объект преступления, предмет преступления, видовой объект, родовый объект, общественная безопасность, общественный порядок.

Статья 210 помещена законодателем в раздел IX УК РФ. Таким образом, преступление, предусмотренное данной статьей, является одним из преступлений против общественной безопасности и общественного порядка.

Родовым объектом преступлений, предусмотренных в разделе IX УК РФ, являются общественная безопасность и общественный порядок, при этом общественная безопасность в данном случае подразумевается в широком смысле слова, в отличие от видового объекта ст. 210 УК РФ, где общественная безопасность понимается в узком смысле слова.

О родовом объекте преступлений, предусмотренных разделом IX УК РФ, рассуждает в своей диссертации О.А. Попова, которая отмечает, что действующий УК рассматривает общественную безопасность в качестве составного элемента большой группы общественных отношений, обеспечивающих не только общественную безопасность в узком смысле, но также а) общественный порядок б) экологическую безопасность и экологический правопорядок в) здоровье населения и общественную нравственность г) безопасность личных, общественных или государственных интересов в процессе обращения с общеподлежными предметами д) безопасность личных, общественных или государственных интересов в процессе использования транспортных средств е) безопасность личных, общественных или государственных интересов в процессе использования компьютерной информации. Вся совокупность этих общественных отношений, как замечает О.А. Попова, именуется в УК общественной безопасностью (в широком смысле) и общественным порядком, которые и выступают в качестве родового объекта преступлений раздела IX УК РФ¹.

Можно заметить, что такое понимание общественной безопасности воспринято из УК РФ, где отдельные главы, входящие в раздел IX, в принципе так и обозначаются. Однако не совсем корректно, на наш взгляд, включать в общественную безопасность в широком смысле слова общественный порядок, поставленный в названии раздела наравне с общественной безопасностью. К тому же, при существовании закона о безопасности полагаем важным обращаться к его положениям.

В утратившем силу законе Российской Федерации от 5 марта 1992 года № 2446-1 «О безопасности»² было дано следующее определение: «Безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз». Далее в этом же законе было отмечено, что жизненно важные интересы – совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

¹ Попова О.А. Проблемы дифференциации ответственности за бандитизм (исторический и уголовно-правовой аспекты). Дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2001. С. 97-98.

² Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 года № 2446-1 «О безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

В связи с существованием в законодательстве определения понятия «безопасность» многие ученые правомерно ссылались на него при исследовании объекта преступления, предусмотренного ст. 210 УК РФ. Однако с принятием Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности»³ вышеназванный закон утратил силу. При этом в новом законе дефиниция термина «безопасность» не была предусмотрена. Вместе с тем, считаем все же возможным для определения термина «общественная безопасность в широком смысле слова» взять за основу новый федеральный закон, где в ст. 1 сказано: «Настоящий Федеральный закон определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации (далее – безопасность, национальная безопасность)...». Вся совокупность общественных отношений, обеспечивающих перечисленные выше виды безопасности, и составляет содержание понятия «общественная безопасность в широком смысле слова».

Понятие общественного порядка ни в одном нормативном акте не закреплено, а в науке нет единого подхода к определению данного термина. Так, например, Н.В. Сплавская утверждает, что выделение общественного порядка в качестве самостоятельного объекта уголовно-правовой охраны представляется нецелесообразным, поскольку такая градация является лишь формальной и зависит от наличия либо отсутствия законодательно закрепленного правового регулирования конкретной совокупности общественных отношений; в конечном счете, пишет она, общественный порядок означает не что иное, как безопасность отдельно взятого общественного интереса⁴. Такая позиция нам видится весьма спорной. Во-первых, автор сводит общественный порядок лишь к законодательному регулированию общественных отношений, в то время как он может достигаться посредством иных социальных норм. Во-вторых, понятие общественной безопасности охватывает только общественные отношения в сфере предотвращения или устранения угрозы для жизни, здоровья людей и их имущества, а не всякому интересу. По этой причине сводить общественный порядок к общественной безопасности ошибочно.

П.Ф. Гришанин и В.А. Владимиров под общественным порядком понимают порядок, регулирующий отношения между членами общества, согласно которому каждый из них обязан соблюдать правила в обществе, как закрепленные в нормах права, так и в нормах морали⁵. В.Е. Батюкова пишет, что общественный порядок это сложившиеся общественные отношения в существующем обществе, которые определяются традициями, нормами права, морали, правовыми нормами и направлены для поддержания чести, достоинства, нравственности и неприкосновенности всех членов этого общества⁶. Необходимо заметить, что дефиниции понятия «общественный порядок», данные в научной литературе, в принципе сходны. Вместе с тем, в целом соглашаясь с названными авторами, считаем, что общественный порядок это некое определенное состояние общества, состояние предсказуемости, ожидаемое состояние. Поэтому предлагаем следующее определение: общественный порядок – это такое состояние общества, которое в силу действия различного рода социальных норм является предсказуемым, ожидаемым.

Видовым объектом преступлений, указанных в главе 24 УК РФ, является общественная безопасность в узком смысле слова. Для установления содержания видового объекта, полагаем возможным обратиться к исследованию В.С. Комиссарова. Сам автор, исследуя бандитизм, оперировал термином «родовой объект». Вместе с тем, проанализировав его работу, можно заключить, что родовым объектом он называл то, что сейчас именуется видовым.

³ Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Сплавская Н.В. К вопросу о соотношении понятий «общественная безопасность» и «общественный порядок» как объектов уголовно-правовой охраны // Закон и право. 2011. № 4. С. 64.

⁵ Гришанин П.Ф., Владимиров В.А. Преступления против общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения: Уч. пособие. М., 1962. С. 23.

⁶ Батюкова В.Е. К вопросу об определении объекта хулиганства // Право и государство: теория и практика. 2012. № 7 (91). С. 122.

Итак, В.С. Комиссаров писал: «По своему содержанию сфера общественной безопасности представляет собой систему общественных отношений по поводу: 1) установления и поддержания общественного порядка и спокойствия 2) обеспечения необходимых условий труда и отдыха граждан 3) моральной и физической неприкосновенности личности 4) сохранности социалистического имущества 5) бесперебойной, нормальной деятельности государственных и общественных предприятий, организаций и учреждений»⁷. О.А. Попова указывает, что в действующем УК законодатель относит к безопасности в узком смысле слова совокупность общественных отношений, обеспечивающих безопасные условия жизни каждого члена общества, общественный порядок, безопасность личных, общественных или государственных интересов при производстве различного рода работ и в процессе обращения с общеопасными предметами⁸.

Полагаем, что с названными позициями следует согласиться. Единственное, важно обратить внимание на тот факт, что общественный порядок обозначается авторами как составляющая часть понятия «общественная безопасность в узком смысле слова». Считаем, что такое определение места общественного порядка небесспорно, так как общественная безопасность в узком смысле слова полностью входит в понятие «общественная безопасность в широком смысле». С учетом того, что в последнее нами не включается общественный порядок, значит содержанием видового объекта, коим является общественная безопасность в узком смысле, он являться не может.

Вместе с тем, действующий уголовный закон в главе 24 предусматривает составы, в которых объектом общественная безопасность не является, а в качестве такового выступает общественный порядок (например, ст. 212.1 УК РФ). В итоге, хотя и понятие «общественная безопасность в узком смысле слова» не включает в себя общественный порядок, тем не менее, фактически он в него входит. В целом, такая логическая ошибка авторов Уголовного кодекса РФ не является существенной, но все же она нежелательна. Выход из данной ситуации нами видится только в выделении главы 24.1 «Преступления против общественного порядка», в пределы которой перенести преступления, непосредственным объектом которых является общественный порядок.

При ответе на вопрос о том, какие общественные отношения выступают в качестве непосредственного (основного) объекта преступления, предусмотренного ст. 210 УК РФ, в научной литературе существуют некоторые разночтения.

С.В. Петров указывает, что «...организация, руководство и участие в деятельности преступного сообщества (преступной организации) является самым тяжким видом преступлений против общественной безопасности, так как указанное преступление в отличие от иных составов, содержащихся в главе, может посягать на любую сферу жизнедеятельности общества. Поэтому целесообразно определять непосредственный объект исследуемого преступного деяния в зависимости от сферы общественной безопасности, которой в результате него причиняется наибольший вред»⁹. К слову, при таком подходе автор не совсем корректен, так как нивелирует различия между основным, дополнительным и факультативным объектами, что нельзя признать обоснованным.

А.А. Мордовец в своей диссертации определил непосредственный объект организации преступного сообщества (преступной организации) как общественные отношения, обеспечивающие основы, устои общественной безопасности, исключаяющие создание (наличие) и (или) функционирование в обществе преступных сообществ (преступных организаций), целью которых является совершение или разработка планов и условий совершения тяжких или

⁷ Комиссаров В.С. Уголовная ответственность за бандитизм. Дисс. канд. юрид. наук. М., 1983. С. 50.

⁸ Попова О.А. Проблемы дифференциации ответственности за бандитизм (исторический и уголовно-правовой аспекты). Дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2001. С. 98-99.

⁹ Петров С.В. Преступное сообщество как форма соучастия: проблемы теории и практики: моногр. / С.В. Петров. Н.Новгород: НИУ РАНХиГС, 2013. С. 90-91.

особо тяжких преступлений, охраняемые нормами, установленными в ст. 210 УК РФ¹⁰. Аналогичной точки зрения придерживается Е.А. Гришко, называющая в качестве непосредственного объекта состава преступления, сформулированного в ст. 210 УК РФ, общественные отношения, обеспечивающие основы общественной безопасности¹¹.

Мы солидарны с указанными авторами, что непосредственным объектом преступления, предусмотренного ст. 210 УК РФ, являются именно основы общественной безопасности. Более того, полагаем, прав В.И. Ткаченко, который относит к преступлениям против общественной безопасности:

1. те, которые вследствие исключительной дерзости и больших последствий не просто причиняют вред общественной безопасности, а буквально потрясают ее в масштабах всей страны и поэтому посягают на основы общественной безопасности (например, бандитизм, повреждение путей сообщения и транспортных средств, массовые беспорядки);

2. преступления, которые по последствиям являются менее опасными и поэтому не затрагивают основ общественной безопасности (например, небрежное хранение огнестрельного оружия, угон автотранспортных средств, нарушение правил безопасности горных работ)¹².

Организация преступного сообщества, на наш взгляд, также относится к преступлениям первой группы. Таким образом, основным объектом преступления, предусмотренного ст. 210 УК РФ, являются именно основы общественной безопасности, ее фундамент. Более того, разрушительная деятельность преступных организаций посягает на саму идею верховенства закона, сводит ее на нет.

В рамках существующей в теории уголовного права классификации объектов по горизонтали необходимо сказать, что дополнительный объект в преступлении, предусмотренном ст. 210 УК РФ, отсутствует.

В квалифицированном составе преступления, предусмотренном ч. 3 ст. 210 УК РФ, указан факультативный объект, в качестве которого выступают общественные отношения в сфере государственной власти, интересов государственной и муниципальной службы, а также службы в коммерческих и иных организациях.

В ст. 210 УК РФ, для одного из перечисленных в ней уголовно-наказуемых деяний, а именно для раздела сфер преступного влияния и преступных доходов, обязательным признаком является предмет преступления. Предметом этого преступления являются преступные доходы и сферы преступного влияния.

Под преступными доходами нами предлагается понимать денежные средства и иное имущество, получаемые от преступной деятельности. При этом для раскрытия понятий «денежные средства» и «иное имущество» необходимо обратиться к постановлению Пленума Верховного суда РФ от 7 июля 2015 года № 32 «О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем»¹³.

Согласно п. 1 данного постановления Пленума Верховного суда РФ под денежными средствами понимаются наличные денежные средства в валюте Российской Федерации или в иностранной валюте, а также безналичные и электронные денежные средства; а под иным имуществом – движимое и недвижимое имущество, имущественные права, документарные и бездокументарные ценные бумаги, а также имущество, полученное в результате переработки имущества, приобретенного преступным путем или в результате совершения преступления

¹⁰ Мордовец А.А. Уголовная ответственность за организацию преступного сообщества (преступной организации) и участие в нем: Автореферат дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. М., 2001.

¹¹ Гришко Е.А. Организация преступного сообщества (преступной организации): уголовно-правовой и криминологический аспекты: Автореферат дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. М., 2000. С. 16.

¹² Ткаченко В.И. Преступления против общественной безопасности. Москва, 1984. С. 4.

¹³ Постановление Пленума Верховного суда РФ от 7 июля 2015 года № 32 «О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем» // СПС «КонсультантПлюс».

(например, объект недвижимости, построенный из стройматериалов, приобретенных преступным путем).

Второе понятие определить сложнее. Влияние, и в частности преступное, связывается с такими понятиями как авторитет, власть. Исходя из авторитета, обладания некоторой властью можно оказать на что-либо воздействие. В конечном счете, при существовании возможности воздействовать на определенную область, можно констатировать, что такая область является подконтрольной. Таким образом, думаем, что сферы преступного влияния можно определить как определенные контролируемые области. При этом термин «область» необходимо интерпретировать исходя из разных контекстов: под ним могут пониматься определенные направления деятельности, различного рода предприятия, отдельные территории и так далее. Так, например, в деятельности правоохранительных органов были выявлены случаи передела сфер влияния в ресторанном бизнесе¹⁴, передела сфер влияния на Покровской плодово-овощной базе¹⁵. Сверх того, в сферы преступного влияния входят и исправительные учреждения¹⁶.

Резюмируя сказанное, необходимо отметить, что преступные организации посягают на ядро общественной безопасности, которое обеспечивает государство, принимая те или иные правовые нормы. Как следствие, преступные организации посягают на саму идею правового государства, противопоставляют себя обществу и государству. Вследствие этого необходимо проводить жесткую уголовную политику в отношении лиц, организующих такие объединения и участвующих в них.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Батюкова В.Е. К вопросу об определении объекта хулиганства // Право и государство: теория и практика. 2012. № 7 (91).
2. В Санкт-Петербурге пресечена преступная деятельность этнической группы. [Электронный ресурс] <https://mvd.ru/news/item/991312>.
3. Гришанин П.Ф., Владимиров В.А. Преступления против общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения: Уч. пособие. М., 1962.
4. Гришко Е.А. Организация преступного сообщества (преступной организации): уголовно-правовой и криминологический аспекты: Автореферат дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. М., 2000.
5. Задержание «воров в законе» произвели сотрудники уголовного розыска полиции Московской области. [Электронный ресурс] <https://mvd.ru/news/item/149527>.
6. Комиссаров В.С. Уголовная ответственность за бандитизм. Дисс. канд. юрид. наук. М., 1983.
7. Мордовец А.А. Уголовная ответственность за организацию преступного сообщества (преступной организации) и участие в нем: Автореферат дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. М., 2001.
8. Несколько криминальных авторитетов задержаны сотрудниками ГУ МВД России по ЦФО. [Электронный ресурс] <https://mvd.ru/news/item/193156>.
9. Попова О.А. Проблемы дифференциации ответственности за бандитизм (исторический и уголовно-правовой аспекты). Дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2001.
10. Петров С.В. Преступное сообщество как форма соучастия: проблемы теории и практики: моногр. / С.В. Петров. Н.Новгород: НИУ РАНХиГС, 2013.
11. Сплавская Н.В. К вопросу о соотношении понятий «общественная безопасность» и «общественный порядок» как объектов уголовно-правовой охраны // Закон и право. 2011. № 4.
12. Ткаченко В.И. Преступления против общественной безопасности. Москва, 1984.

Попов Виталий Александрович

ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет»

Аспирант кафедры уголовного права

620137, г. Екатеринбург, ул. Блюхера 69-42

Тел.: 8 919 389 55 78

E-mail: Baikal2401@yandex.ru

¹⁴ В Санкт-Петербурге пресечена преступная деятельность этнической группы. [Электронный ресурс] <https://mvd.ru/news/item/991312> (дата обращения: 18.04.2015г.)

¹⁵ Несколько криминальных авторитетов задержаны сотрудниками ГУ МВД России по ЦФО. [Электронный ресурс] <https://mvd.ru/news/item/193156> (дата обращения: 18.04.2015г.)

¹⁶ Задержание «воров в законе» произвели сотрудники уголовного розыска полиции Московской области. [Электронный ресурс] <https://mvd.ru/news/item/149527> (дата обращения: 18.04.2015г.)

V.A. POPOV

**THE ARTICLE 210 OF THE CRIMINAL CODE OF THE RUSSIAN
FEDERATION IN THE CONTEXT OF THE DOCTRINE
OF AN OBJECT OF A CRIME**

The author examines the object of crime under the article 210 of the Criminal Code of the Russian Federation by traditional approach in according to which an object of crime is social relationship. The author analyzes the object of the crime by means of classification objects of crimes on the horizontal and the vertical. The author comes to a conclusion that for one of several acts criminalized in the article 210 the legislator denoted a subject. The subject of the crime is criminal income and sphere of criminal influence.

Keywords: *criminal association, criminal organization, object of crime, subject of crime, specific object, generic object, public safety, public order.*

BIBLIOGRAPHY

1. Batjukova V.E. K voprosu ob opredelenii ob#ekta huliganstva // Pravo i gosudarstvo: teorija i praktika. 2012. № 7 (91);
2. V Sankt-Peterburge presechena prestupnaja dejatel'nost' jetnicheskoj grupy. [Jelektronnyj resurs] <https://mvd.ru/news/item/991312> (data obrashhenija: 18.04.2015g.);
3. Grishanin P.F., Vladimirov V.A. Prestuplenija protiv obshhestvennoj bezopasnosti, obshhestvenno-go porjadka i zdorov'ja naselenija: Uch. posobie. M., 1962;
4. Grishko E.A. Organizacija prestupnogo soobshhestva (prestupnoj organizacii): ugovolno-pravovoj i kriminologicheskij aspekty: Avtoreferat diss. na soiskanie uchenoj stepeni kand. jurid. nauk. M., 2000;
5. Zaderzhanie «vorov v zakone» proizveli sotrudniki ugovolnogo rozyska policii Moskovskoj ob-lasti. [Jelektronnyj resurs] <https://mvd.ru/news/item/149527> (data obrashhenija: 18.04.2015g.);
6. Komissarov V.S. Ugolovnaja otvetstvennost' za banditizm. Diss. kand. jurid. nauk. M., 1983;
7. Mordovec A.A. Ugolovnaja otvetstvennost' za organizaciju prestupnogo soobshhestva (prestupnoj organizacii) i uchastie v nem: Avtoreferat diss. na soiskanie uchenoj stepeni kand. jurid. nauk. M., 2001;
8. Neskol'ko kriminal'nyh avtoritetov zaderzhany sotrudnikami GU MVD Rossii po CFO. [Jelektronnyj resurs] <https://mvd.ru/news/item/193156> (data obrashhenija: 18.04.2015g.);
9. Popova O.A. Problemy differenciacii otvetstvennosti za banditizm (istoricheskij i ugovolno-pravovoj aspekty). Diss. na soiskanie uchenoj stepeni kand. jurid. nauk. Ekaterinburg. 2001;
10. Petrov S.V. Prestupnoe soobshhestvo kak forma souchastija: problemy teorii i praktiki: monogr. / S.V. Petrov. – N.Novgorod: NIU RANHiGS, 2013;
11. Splavskaja N.V. K voprosu o sootnoshenii ponjatij «obshhestvennaja bezopasnost'» i «obshhestvennyj porjadok» kak ob#ektov ugovolno-pravovoj ohrany // Zakon i pravo. 2011. № 4;
12. Tkachenko V.I. Prestuplenija protiv obshhestvennoj bezopasnosti. Moskva, 1984.

Popov Vitalii Alexandrovich

The Urals State Law University
A graduate student of the criminal law department
620137, Ekaterinburg, Blukhera 69-42
Tel.: +7 919 389 55 78
E-mail: Baikal2401@yandex.ru

СТРАНИЦА МАГИСТРАНТА

УДК 347.1(370+571)

Е.А. ГУСЯКОВА

**ПРАВО НА КВАЛИФИЦИРОВАННУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ
В ГРАЖДАНСКОМ И АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Одним из основных прав, закрепленных в Главе 2 Конституции Российской Федерации, является право каждого на получение квалифицированной юридической помощи. Субъектами оказания такой помощи в гражданском судопроизводстве, согласно действующему законодательству, являются судебные представители. На настоящий момент Гражданский процессуальный кодекс и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации не предъявляют к представителям каких-либо обязательных требований, которые могли бы стать гарантией квалифицированности оказываемой ими доверителям юридической помощи. В статье проводится анализ возникающих в связи с этим проблем и предлагается авторский вариант их законодательного преодоления, альтернативный существующим.

Ключевые слова: *квалифицированная юридическая помощь, квалификационные требования, судебный представитель, адвокатская монополия, гражданское судопроизводство, административное судопроизводство.*

Согласно статье 2 Конституции Российской Федерации, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Часть 1 статьи 48 Конституции РФ гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической помощи¹. Получение такой помощи, на что неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, является важной гарантией осуществления и защиты прав и свобод человека и гражданина, находится во взаимосвязи с ними и не может быть ограничено ни при каких обстоятельствах². Одним из видов защиты прав и свобод, гарантированных государством в Конституции РФ, является судебная защита.

Право на судебную защиту – это, прежде всего, процессуальное право, реализовать которое можно в полной мере лишь при наличии определенных правовых средств и системы правовых гарантий, одной из которых как раз является право на получение квалифицированной юридической помощи. Гарантируя на конституционном уровне определенное право, государство одновременно обязуется создать действенный механизм обеспечения его реализации и соблюдения. Главным способом исполнения государством такой обязанности является нормативно-правовое регулирование общественно значимых отношений, в рамках которых реализуются права и обязанности их участников. Одним из важнейших проявлений обеспечения данного конституционного права является закрепление в процессуальном законодательстве института представительства.

Судебными представителями являются физические лица, которые на основании предоставленных им полномочий выступают в суде от имени доверителя с целью добиться для

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) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 23.01.2007 № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В.В. Макеева» // СЗ РФ. 2007. № 6. Ст. 828.

него наиболее благоприятного решения, а также для оказания ему помощи в осуществлении своих прав, предотвращения их нарушения в процессе и оказания суду содействия в отправлении правосудия при рассмотрении дел в порядке гражданского, административного судопроизводства и судопроизводства в арбитражных судах³. Институт судебного представительства регулируется Главой 5 Гражданского процессуального кодекса, Главой 6 Арбитражного процессуального кодекса, Главой 5 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Безусловно, из целей деятельности представителя можно сделать вывод о том, что институт судебного представительства является правовым средством обеспечения права каждого, в случае необходимости, получить юридическую помощь. Однако вопрос о «квалифицированности» юридической помощи, необходимости установления каких-либо определенных критериев, гарантирующих обеспечение ее качества, являясь предметом активных дискуссий уже более десяти лет, так до сих пор и не решен. Тем не менее, попытки устранить недостаточное законодательное регулирование квалифицированной юридической помощи предпринимались не раз. Среди наиболее значимых следует отметить следующие: появление в АПК 2002 г. нормы, ограничивающей круг лиц, которые могут представлять организации в арбитражных судах, с последующей ее отменой в связи с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2004 № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан»⁴, признавшего данные положения неконституционными; проект Закона «Об оказании квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации» 2008 года, разработчики которого в целях обеспечения конституционного права каждого на квалифицированную юридическую помощь предложили ограничить круг лиц, оказывающих практически все виды юридических услуг адвокатами, нотариусами, патентными поверенными, а также кандидатами и докторами юридических наук; проект Государственной программы Российской Федерации «Юстиция»⁵, предполагающей не только реформирование института адвокатуры, но и установление адвокатской монополии на некоторые виды юридических услуг.

Не теряет своей актуальности данная проблема и сегодня. Так, уже упомянутый ранее Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в части 1 статьи 55 устанавливает в качестве обязательных требований, предъявляемых к лицам, которые могут быть представителями в суде (наряду со стандартными требованиями, содержащимися в гражданско-процессуальном и арбитражно-процессуальном законодательстве) наличие высшего юридического образования. Введение подобного требования, как представляется, направлено на установление хоть и минимальных, но все же определенных гарантий «квалифицированности» лица, получившего высшее юридическое образование в имеющем государственную аккредитацию образовательном учреждении высшего профессионального образования. Тем не менее, критерий наличия у лица высшего юридического образования, при всей целесообразности его введения для судебных представителей, не может являться единственно необходимым для признания оказываемой юридической помощи «квалифицированной». Кроме того, установление специальных требований для лиц, которые могут осуществлять процессуальное представительство, должно производиться не только в рамках административного судопроизводства, но и гражданского судопроизводства, судопроизводства в

³ Гражданский процесс: учебник для вузов / под ред. М.К. Треушникова. М.: Статут, 2014. 5-е изд. доп и перераб. С. 190. (Автор главы – Е.В. Салогубова).

⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2004 № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан» // Российская газета. 2004. № 158.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 04.04.2013 № 517-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1743.

арбитражных судах.

Конституционные принципы правосудия гарантированы государством равно для всех видов судопроизводства, в связи с чем представляются необходимыми разработка и принятие общей, согласованной системы правовых норм в рамках единого акта, регулирующих вопросы обеспечения права на квалифицированную юридическую помощь участников гражданского, арбитражного и административного процесса. Возможным решением данной проблемы могла бы стать разработка и реализация новой концепции, направленной на профессионализацию судебного представительства, как некоего альтернативного адвокатской монополии варианта. В качестве такого варианта предлагается установить обязательные требования и случаи предъявления таких требований к представителям в гражданском судопроизводстве, урегулировав эти вопросы отдельным федеральным законом.

Одним из важнейших функциональных принципов гражданского процессуального и арбитражного процессуального права является принцип диспозитивности. Под принципом диспозитивности в гражданском судопроизводстве понимают «основополагающее нормативное положение, согласно которому стороны вправе по своей инициативе и усмотрению распоряжаться заявленными относительно спорного права материально-правовыми требованиями посредством предусмотренных законом процессуальных действий, влияющих на возникновение, развитие и окончание процесса»⁶. Под диспозитивностью в юриспруденции понимают свободу распоряжения гражданами и организациями предоставленными законом материальными и процессуальными правами. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 16.07.2004 № 15-П, обращаясь в мотивировочной части к данному принципу арбитражного процессуального права, отмечает следующее: «Диспозитивность применительно к производству в арбитражном суде означает, что арбитражные процессуальные отношения возникают, изменяются и прекращаются главным образом по инициативе непосредственных участников спорных материальных правоотношений, которые имеют возможность с помощью суда распоряжаться процессуальными правами и спорным материальным правом. Данное правило распространяется и на процессуальные отношения, возникающие в связи с выбором лицами, участвующими в деле, представителей для отстаивания своих интересов в арбитражном суде и допуском выбранных ими представителей к участию в судебном заседании»⁷. Следует указать на то, что эти положения, сформулированные Конституционным Судом в отношении производства в арбитражном суде, равно применимы и к производству в судах общей юрисдикции.

При этом в том же Постановлении Конституционный Суд указывает на то, что законодатель может определить условия и критерии допуска представителей для участия в арбитражном процессе, но при условии обеспечения баланса публичных интересов, и прав и законных интересов лица при выборе представителя для судебной защиты и недопущения несоразмерного ограничения права на судебную защиту и права на получение квалифицированной юридической помощи. Таким образом, Конституционный Суд допускает возможность ограничения принципа диспозитивности в арбитражном процессе в части свободы выбора лицом представителя, если введение такого ограничения обусловлено публичными интересами и соблюдаются указанные Конституционным Судом и перечисленные выше условия. Учитывая правовые позиции Конституционного Суда РФ, нормы действующего процессуального законодательства, а также нормы, регулирующие вопросы организации и деятельности адвокатуры, опыт ранее предпринимавшихся попыток урегулировать вопросы обеспечения права на квалифицированную помощь в гражданском судопроизводстве, предлагаем следующий вариант решения рассматриваемой проблемы.

В рамках отдельного федерального закона следует установить обязательные требования к представителям в гражданском, административном судопроизводстве и судопроизвод-

⁶ Гражданский процесс: учебник для вузов / под ред. М.К. Треушникова. М.: Статут, 2014. 5-е изд. доп. и перераб. С. 89.

⁷ Шерстюк В.М. Судебное представительство по гражданским делам / В.М. Шерстюк. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1984. 117 с.

стве в арбитражных судах, при соблюдении которых лицо может быть допущено к осуществлению представительства в соответствующих видах производства. При этом действие закона распространить на лиц, осуществляющих полномочия представителя при рассмотрении дел: в судах общей юрисдикции – по первой инстанции, в порядке апелляционного обжалования, в порядке кассационного обжалования, в порядке надзора, за исключением производства по делам, подсудным мировым судьям и производства в районных судах; в арбитражных судах – в порядке апелляционного и кассационного обжалования, в порядке надзора; в Суде по интеллектуальным правам.

В качестве обязательных требований предусмотреть наличие у лица высшего юридического образования, полученного в имеющем государственную аккредитацию образовательном учреждении высшего профессионального образования, либо ученой степени по юридической специальности. Также такое лицо должно иметь стаж работы по юридической специальности не менее трех лет и необходимую и достаточную профессиональную квалификацию, позволяющую самостоятельно осуществлять представительство в суде и подтвержденную результатами соответствующего квалификационного экзамена. Квалификационный экзамен должен быть направлен на проверку наличия у претендента необходимых и достоверных знаний в области процессуального права и состоять из трех частей: письменных ответов на вопросы; практического задания, состоящего в составлении определенных видов процессуальных документов; устного собеседования. Лицу, успешно сдавшему квалификационный экзамен, должно вручаться соответствующее удостоверение, дающее право на самостоятельное осуществление представительства в суде. Срок действия такого удостоверения следует ограничить пятью годами, и обязать лицо по истечении данного срока подтвердить свою квалификацию путем повторной сдачи квалификационного экзамена. Обязанность по приему квалификационных экзаменов у лиц, которые могут быть допущены к осуществлению представительства в суде, возложить на экзаменационные комиссии, которые должны быть созданы при квалификационных коллегиях судей субъектов Российской Федерации. Также следует обязать территориальные органы федерального органа исполнительной власти в области юстиции вести реестры лиц, допущенных к осуществлению представительства в суде.

Таким образом, разработанные и закрепленные федеральным законом требования в совокупности смогут служить основанием для признания лиц, им соответствующих, квалифицированными специалистами, способными реализовать цели судебного представительства в полном объеме. Тем не менее, представляется, что некоторые из предложений, изложенных выше, нуждаются в пояснении и дополнительном обосновании.

Так, из сферы действия закона предлагается исключить производство у мировых судей и производство в районных судах, а также производство по первой инстанции в арбитражных судах. Предложение по установлению данных исключений обуславливается тем, что подавляющее большинство возникающих споров по первой инстанции рассматриваются мировыми судьями, районными судами, арбитражными судами субъектов РФ, фактическая и юридическая сложность которых сильно варьируется. По значительному количеству таких дел полномочия судебного представителя могут быть эффективно осуществлены и лицом, обладающим иным, помимо юридического, высшим профессиональным образованием. Таким лицом, к примеру, может быть штатный работник организации с высшим экономическим образованием, аудитор и иное другое лицо, осознанно выбранное доверителем. В связи с этим, предъявление и остальных повышенных квалификационных требований, предложенных выше, к судебным представителям при производстве в данных судах представляется нецелесообразным и излишним. Однако следует отметить возможность возникновения для доверителя следующего риска. Гражданское процессуальное и арбитражное процессуальное законодательство устанавливает пределы рассмотрения дела в суде апелляционной инстанции. Так, в абз. 2 ч. 1. ст. 327.1 ГПК РФ и в ч. 2 ст. 268 АПК РФ содержатся нормы, согласно которым дополнительные доказательства принимаются судом апелляционной инстанции, если лицо, участвующее в деле, обосновало невозможность их представления в суд первой

инстанции по причинам, не зависящим от него, и суд признает эти причины уважительными. Таким образом, если представитель лица в первой инстанции не смог надлежащим образом осуществить защиту прав и законных интересов своего доверителя, и при наличии очевидных доказательств в силу субъективных причин не собрал и не представил их в суд, доверитель практически полностью лишается возможности представления таких доказательств при дальнейшем обжаловании решения, вынесенного судом первой инстанции.

И тот факт, что при участии в апелляционном, кассационном или надзорном производстве лицо, согласно приведенной концепции, должно будет обратиться к квалифицированному представителю, соответствующему всем предлагаемым обязательным требованиям, не сможет повлиять на сложившуюся ситуацию и обеспечить лицу надлежащую защиту его нарушенного или оспариваемого права. Выход из этой ситуации предлагается следующий: необходимо установить в процессуальном законодательстве обязанность суда на стадии подготовки дела к судебному разбирательству при разъяснении сторонам процессуального права на ведение своего дела в суде через представителя, отдельно указывать на возможность обращения к представителям, соответствующим обязательным требованиям и подтвердившим свою квалификацию в порядке, определенном законом, и на обязанность такого обращения при дальнейшем обжаловании решения по делу, а также разъяснять возможные последствия такого не обращения. Таким образом, введение подобной обязанности суда обеспечит осведомленность стороны о наличии возможности обращения к профессиональному представителю, преимуществах такого обращения, а также сможет повлиять на более тщательный, осознанный подход лица при выборе им судебного представителя.

Установление обязательных квалификационных требований в отношении судебных представителей, осуществляющих свои полномочия в рамках производства по делам, подсудным Суду по Интеллектуальным правам, следует признать обоснованным в связи с особой спецификой последних. Суд по интеллектуальным правам является специализированным арбитражным судом, рассматривающим в пределах своей компетенции в качестве суда первой и кассационной инстанций дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав. Разумеется, говорить о том, что лицо, имеющее высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности, обладает глубокими знаниями в сфере прав на результаты интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации, не приходится. Тем не менее, соответствие установленным настоящим законом требованиям позволяет презюмировать факт того, что представитель, обладая общими знаниями в области права и соответствующим практическим опытом, будет способен разобраться в вопросах интеллектуального права и способствовать эффективной защите законных прав и свобод представляемого лица.

Как было отмечено ранее, одной из целей деятельности представителя является оказание суду содействия в отправлении правосудия. Данная цель одновременно является и важной функцией судебного представителя, обладающей публично-правовым характером. Представляется, что такое содействие заключается в оказании помощи суду при рассмотрении конкретных споров в суде, а именно – определении предмета доказывания, собирании достоверных, относимых, допустимых доказательств, правовом обосновании процессуальных требований и возражений на них, иных действиях, имеющих важное значение в целях вынесения законного и обоснованного решения.

В.М. Шерстюк, обращая внимание на значимость данной цели судебного представительства, отмечает, что помощь суду в осуществлении правосудия оказывается различными способами: «Так, грамотно и квалифицированно составленное представителем заявление, тщательно проведенная им подготовка дела оказывают суду значительную помощь – помогают понять существо спора и правильно квалифицировать взаимоотношения сторон. Это уже является надежной гарантией правильного рассмотрения и разрешения спора, облегчает проведение подготовки дела к судебному разбирательству, что сокращает сроки рассмотрения дел, предотвращает излишние вызовы в суд сторон и других участников процесса. В судебном заседании такая помощь оказывается процессуальными средствами путем заявления

соответствующих ходатайств, изложения мнения по поводу ходатайств других лиц, участвующих в деле»⁸.

Таким образом, наиболее важным в данной ситуации является доскональное знание представителем норм процессуального права, наличие определенного практического опыта работы, в том числе и с процессуальными документами, что может быть подтверждено путем сдачи квалификационного экзамена. Знание, и, соответственно, добросовестное соблюдение представителем процессуального порядка рассмотрения дела является важной гарантией своевременного его разрешения, предотвращения затягивания процесса, обеспечения движения дела, и, как следствие, не только содействия тем самым осуществлению быстрого, эффективного, справедливого правосудия, но и обеспечения защиты законных прав и интересов доверителя.

Путем реализации изложенных в настоящей статье предложений предполагается создать действенный механизм реального обеспечения права каждого на квалифицированную юридическую помощь, предусмотренного частью 1 статьи 48 Конституции Российской Федерации, в рамках судебного представительства при осуществлении гражданского, административного судопроизводства и судопроизводства в арбитражных судах, а также обеспечить условия, при которых бы представители в процессе законными и наиболее эффективными методами достигали целей, для реализации которых был создан и существует институт судебного представительства.

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) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.01.2007 № 1-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В.В. Макеева» // СЗ РФ. 2007. № 6. Ст. 828.
3. Гражданский процесс: учебник для вузов / под ред. М.К. Треушникова. М.: Статут, 2014.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2004 № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан» // Российская газета. 2004. № 158.
5. Распоряжение Правительства РФ от 04.04.2013 № 517-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1743.
6. Шерстюк В.М. Судебное представительство по гражданским делам / В.М. Шерстюк. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1984. 117 с.

Гусякова Евгения Андреевна

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

АК «Павлова и партнеры», юрист

Магистрант, группа 11-ГАС

127051, г. Москва, ул. Трубная, д. 21/11

Тел.: 8-925-365-22-28

E-mail: evgeniya27121993@rambler.ru

E.A. GUSIAKOVA

THE RIGHT TO QUALIFIED LEGAL AID IN CIVIL AND ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN THE RUSSIAN FEDERATION

⁸ Шерстюк В.М. Судебное представительство по гражданским делам / В.М. Шерстюк. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1984. – 117 с.

One of the main rights enshrined in the 2 Chapter of the Constitution of the Russian Federation is the everyone's right to a qualified legal aid. This aid is furnished by representatives in civil proceedings in accordance with the current legislation. At the present moment Civil procedural code and Commercial procedure Code of the Russian Federation don't place demand on representatives which could guarantee the due qualification of the legal aid given by them to the trustees. The article presents the analysis of some related problems and the authorial version of its lawmaking solution.

Keywords: *qualified legal aid, qualifying requirements, professional representation, representative in a court, advocate's monopoly, civil proceedings, administrative proceedings.*

BIBLIOGRAPHY

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993(s uchetom po-pravok, vnesennyh Zakonomi RF o popravkah k Konstitucii 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) // SZ RF. 2014. № 31. St. 4398.
2. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 23.01.2007 № 1-P «Po delu o proverke konstitucii-onnosti polozenij punkta 1 stat'i 779 i punkta 1 stat'i 781 Grazhdanskogo kodeksa Rossijskoj Federacii v svjazi s zhalobami obshhestva s ogranichennoj otvetstvennost'ju «Agentstvo korporativnoj bezopasnosti» i gra-zhdanina V.V. Makeeva» // SZ RF. 2007. № 6. St. 828.
3. Grazhdanskij process: uchebnik dlja vuzov / pod red. M.K. Treushnikova. M.: Statut, 2014.
4. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 16.07.2004 № 15-P «Po delu o proverke konstitucionnosti chasti 5 stat'i 59 Arbitrazhnogo processual'nogo kodeksa Rossijskoj Federa-cii v svjazi s zaprosami Gosudarstvennogo Sobranija – Kurultaja Respubliki Bashkortostan, Gubernatora Jaroslavskoj oblasti, Arbitrazhnogo suda Krasnojarskogo kraja, zhalobami rjada organizacij i grazhdan» // Rossijskaja gazeta. 2004. № 158.
5. Rasporjazhenie Pravitel'stva RF ot 04.04.2013 № 517-r «Ob utverzhdenii gosudarstvennoj pro-grammy Rossijskoj Federacii «Justicija» // SZ RF. 2013. № 14. St. 1743.
6. Sherstjuk V.M. Sudebnoe predstavitel'stvo po grazhdanskim delam / V.M. Sherstjuk. M.: Izd-vo Mosk. un-ta, 1984. 117 s.

Gusiakova Evgeniia Andreevna

Lomonosov Moscow State University
 Pavlova&Partners law firm, lawyer
 Student, group 11-GAS
 127051, Moscow, Trubnaya str. 21/11
 Tel.: 8-925-365-22-28
 E-mail: evgeniya27121993@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 TimesNewRoman, 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 20.04.2016
Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 10,8
Тираж 600 экз.
Заказ № _____

Отпечатано с готового оригинал-макета на полиграфической базе Госуниверситета - УНПК
302030, г. Орел, ул. Московская, 65