

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА и ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

- Концепция правовой политики
- Приоритеты правовой политики
- Правовая жизнь общества
- Право и политика в их взаимосвязи
- Федеральная и региональная правовая политика

САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК

САРАТОВСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ

АССОЦИАЦИЯ
ЮРИДИЧЕСКИХ
ВУЗОВ
(г. МОСКВА)

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

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

1 (70) • 2018

САРАТОВ • МОСКВА

Редакционная коллегия:

А.В. Малько (главный редактор), д.ю.н., профессор; В.В. Нырк (зам. главного редактора), к.ю.н., доцент; О.Л. Солдаткина, к.ю.н. (ответственный секретарь); В.А. Абалдуев, к.ю.н., доцент; Е.Н. Абакина, к.ю.н., доцент; С.Ф. Афанасьев, д.ю.н., профессор; В.А. Бабаков, к.ю.н., доцент; Н.А. Власенко, д.ю.н., профессор; А.А. Волос, к.ю.н., доцент; С.В. Ворошилова, д.ю.н., доцент; А.В. Голикова, к.ю.н., доцент; Н.В. Исаков, д.ю.н., профессор; Е.В. Кобзева, к.ю.н., доцент; Н.Н. Ковалева, д.ю.н., доцент; А.В. Колесников, к.ю.н., доцент; Е.В. Колесников, д.ю.н., профессор; Г.Н. Комкова, д.ю.н., профессор; И.Н. Коновалов, д.и.н., профессор; Д.А. Липинский, д.ю.н., профессор; В.А. Пономаренков, к.ю.н., доцент; В.В. Попов, д.ю.н., профессор; В.А. Рудковский, д.ю.н., профессор; А.Ю. Саломатин, д.ю.н., д.и.н., профессор; А.Ю. Соколов, д.ю.н., доцент; В.В. Субочев, д.ю.н., доцент; Н.И. Сухова, к.ю.н., доцент; Л.А. Тимофеев, д.ю.н., профессор; Д.С. Хижняк, к.ю.н., доцент; В.Д. Холоденко, к.ю.н., доцент; Е.Ю. Чмыхало, к.ю.н., доцент; Р.З. Юсупов, к.ю.н., доцент.

Редакционный совет:

Н.И. Матузов (председатель), д.ю.н., профессор; С.А. Белоусов, д.ю.н., доцент; Е.В. Вавилин, д.ю.н., профессор; А.И. Демидов, д.ф.н., профессор; И.А. Иванников, д.ю.н., профессор; А.Г. Лисицын-Светланов, д.ю.н., профессор, академик РАН; А.Н. Савенков, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; С.Б. Суровов, д.с.н., профессор; С.Н. Туманов, к.ю.н., доцент; Е.Е. Фролова, д.ю.н.; Ю.Л. Шульженко, д.ю.н., профессор; Р.С. Байниязов, д.ю.н., профессор; Ю.А. Волошин, д.ю.н., профессор (Украина); Г.А. Василевич, д.ю.н., профессор (Республика Беларусь); С.Ф. Ударцев, д.ю.н., профессор (Республика Казахстан); Г. Робберс, доктор наук, профессор (Германия); Я. Зелински, доктор наук, профессор (Польша); С. Лю, д.ю.н., профессор (Китай).

Editorial board:

A.V. Malko (editor-in-chief), Doctor of Law, Professor; V.V. Nyrkov (deputy of editor-in-chief), Candidate of Law, Associate Professor; O.L. Soldatkina, Candidate of Law (executive secretary); V.A. Abalduiev, Candidate of Law, Associate Professor; E.N. Abanina, Candidate of Law, Associate Professor; S.F. Afanasiev, Doctor of Law, Professor; V.A. Babakov, Candidate of Law, Associate Professor; N.A. Vlasenko, Doctor of Law, Professor; A.A. Volos, Candidate of Law, Associate Professor; S.V. Voroshilova, Doctor of Law, Associate Professor; A.V. Golikova, Candidate of Law, Associate Professor; N.V. Isakov, Doctor of Law, Professor; E.V. Kobzeva, Candidate of Law, Associate Professor; N.N. Kovaleva, Doctor of Law, Associate Professor; A.V. Kolesnikov, Candidate of Law, Associate Professor; E.V. Kolesnikov, Doctor of Law, Professor; G.N. Komkova, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Russian Federation; I.N. Konovalov, Doctor of History, Professor; D.A. Lipinskiy, Doctor of Law, Professor; V.A. Ponomarenkov, Candidate of Law, Associate Professor; V.V. Popov, Doctor of Law, Professor; V.A. Rudkovskiy, Doctor of Law, Professor; A.Y. Salomatin, Doctor of Law, Doctor of History, Professor; A.Ju. Sokolov, Doctor of Law, Associate Professor; V.V. Subochiev, Doctor of Law, Associate Professor; N.I. Sukhova, Candidate of Law, Associate Professor; L.A. Timofeev, Doctor of Law, Professor; D.S. Hizhnjak, Candidate of Law, Associate Professor; V.D. Holodenko, Candidate of Law, Associate Professor; E.Y. Chmyhalo, Candidate of Law, Associate Professor; R.Z. Yusupov, Candidate of Law, Associate Professor.

Editorial council:

N.I. Matuzov (chief), Doctor of Law, Professor; S.A. Belousov, Doctor of Law, Associate Professor; E.V. Vavilin, Doctor of Law, Professor; A.I. Demidov, Doctor of Philosophy, Professor; I.A. Ivannikov, Doctor of Law, Professor; A.G. Lisitsin-Svetlanov, Doctor of Law, Professor; A.N. Savenkov, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; S.B. Surovov, Doctor of Sociology, Professor; S.N. Tumanov, Candidate of Law, Associate Professor; E.E. Frolova, Doctor of Law; Ju.L. Shul'zhenko, Doctor of Law, Professor; R.S. Bayniyazov, Doctor of Law, Professor; Y.A. Voloshin, Doctor of Law, Professor (Ukraine); G.A. Vasilevich, Doctor of Law, Professor (The Republic of Belarus); S.F. Udartsev, Doctor of Law, Professor (The Republic of Kazakhstan); G. Robbers, Dr, Professor (Germany); J. Zielinski, Dr hab, Professor (Poland); S. Lyu, Doctor of Law, Professor (China).

СОДЕРЖАНИЕ

ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

<i>Павлушина А.А., Лошкарев А.В. (г. Самара)</i>	
Системность права и синергетика: общетеоретические проблемы	8
<i>Ростовщиков И.В., Косолапов А.В. (г. Волгоград)</i>	
Жалоба в юридическом смысле и ее правозащитная функция	14
<i>Козаченко И.Я., Лапшин В.Ф. (г. Екатеринбург)</i>	
Правовая сущность и нормативная регламентация некоторых уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества	19
<i>Зайцев О.В. (г. Москва)</i>	
Научная школа: сущность и значение для развития гражданского права	24
<i>Романовский Г.Б. (г. Пенза)</i>	
Правовая политика в сфере противодействия терроризму	28
<i>Колесников Е.В., Солостовская Я.В. (г. Саратов)</i>	
Толкование основных норм конституционным судом России: проблема способов толкования	33

ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

<i>Андреева П.Н. (г. Москва)</i>	
Право на инсоляцию и программа реновации в городе Москва	42
<i>Спицына Т.А. (г. Саратов)</i>	
Субъекты административно-правового обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса	48
<i>Ткачева Л.В. (г. Таганрог)</i>	
Особенности административно-правового регулирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя	54
<i>Тепляшин И.В., Ткаченко А.В. (г. Красноярск)</i>	
Общественный контроль в сфере ювенальной юстиции: современное состояние и возможные направления развития	59
<i>Шмелева М.В. (г. Саратов)</i>	
Категории «государственные закупки и «контрактная система» в теоретическом познании	66
<i>Джамирзе Б.Ю. (г. Майкоп)</i>	
Лицензирование в системе административно-правовых способов регулирования экономики	68
<i>Горбунова Е.Н. (г. Ханты-Мансийск)</i>	
Анализ основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики государства в нефтяной отрасли России	74

**ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ —
БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ**

Полухин О.Н., Тонков Е.Е., Захаров С.С.	
Совершенствование системы подготовки юридических кадров как фактор формирования правового пространства	83
Комаров И.М., Жукова Н.А., Косолапова Н.А., Пономаренко Н.Ю.	
Тактическая операция «Тактическое взаимодействие на этапе раскрытия преступления» и типовая модель ее реализации	88
Логвинец Е.А., Каторгина Н.П.	
Проблемы использования заключения специалиста в процессе доказывания по уголовным делам	92
Тонков Е.Е., Синенко В.С., Туранин В.Ю.	
Взаимодействие независимых антикоррупционных экспертов и разработчиков законопроектов на региональном уровне: проблемные аспекты	95
Борисов Г.А., Кутько В.В., Пожарова Л.А.	
Особенности правового статуса Президента Российской Федерации	100
Цуканова Е.Ю., Хоборова К.Р., Бакирова Д.М.	
Легализация азартных игр: запретить нельзя разрешить	104
Макогон Б.В., Мархгейм М.В., Новикова А.Е.	
Конкретизирующий фактор ограничительного процессуального регулирования публичных правоотношений	108
Зинковский М.А., Тычинин С.В.	
Некоторые аспекты института публичной оферты в сделках с потребителем	114

Трибуна молодых ученых

Запорожцев Д.С. (г. Саратов)	
Долговая финансово-правовая политика и государственные (муниципальные) гарантии	117
Юрова И.О. (г. Саратов)	
Принципы осуществления корпоративных прав	122
Агафонов А.Ф. (г. Саратов)	
О необходимости определения категории «должностное лицо» в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации	127
Ягудина А.Ю.	
О понятии правового конформизма	132
Батракин Р.Ю. (г. Саратов)	
Памятники истории и культуры как объект административно-правовой охраны	136
Кашанский Р.С. (г. Саратов)	
Конкретизация как способ совершенствования правотворчества и правоприменения	140

Карпова А.В. (г. Саратов)

Эффективность взаимодействия органов государственной власти
Российской Федерации в сфере экономики и социального развития:
проблемы государственного управления 146

CONTENT

POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

Pavlushina A.A., Loshkarev A.V. (Samara)

Systematic of law and synergetics:
general theoretical problems 8

Rostovshchikov I.V., Kosolapov A.V. (Volgograd)

The complaint in the legal sense
and its human rights function 14

Kozachenko I.Ya. (Ryazan), **Lapshin V.F.** (Yekaterinburg)

The legal essence and normative regulation
of some criminal penalties not related to isolation from society 19

Zaytsev O.V. (Moscow)

Scientific school:
the nature and significance for the development of civil law 24

Romanovskiy G.B. (Penza)

Legal policy in the field of countering terrorism 28

Kolesnikov E.V., Solostovskaya Ya.V. (Saratov)

Interpretation of the basic norms by the Constitutional Court of Russia:
the problematic of the ways of interpretation 33

BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

Andreeva P.N. (Moscow)

The insolation rights and renovation programme in Moscow 42

Spitsyna T.A. (Saratov)

The subjects of administrative-legal protection of objects
of fuel and energy complex 48

Tkacheva L.V. (Таганрог)

Specificity of Free economic zone's administrative-legal regulation
in territory of Crimea Republic and
the City of Federal significance Sevastopol 54

Tepliyashin I.V., Tkachenko A.V. (Krasnoyarsk)

Social control in the area of juvenile justice:
current state and possible ways of development 59

Shmeleva M.V. (Saratov)

The category «public procurement» and «contract system»
in the theoretical knowledge 66

Dzhamirze B.Yu. (Maikop)

Licensing in the system of administrative law methods
of regulation of economy 68

Gorbunova E.N. (г. Ханты-Мансийск)

The analysis of the main directions of the budgetary,
tax and customs and tariff policy of the state
in oil branch of Russia 74

**PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS
OF THE RUSSIAN FEDERATION –
LAW INSTITUTE
BELGOROD NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY**

Polukhin O.N., Tonkov E.E., Zakharov S.S. (Belgorod)

Совершенствование системы подготовки
юридических кадров как фактор
формирования правового пространства 83

Komarov I.M., Zhukova N.A., Kosolapova N.A., Ponomarenko N.Yu.

Tactical operation “Tactical Interaction
at a Crime Detection Stage” and standard model
of its realization 88

Logvinets E.A., Katorgina N.P.

The Problems with Expert Evidence
in Criminal Proceedings 92

Tonkov E.E., Sinenko V.S., Turanin V.Y.

Interaction of independent anti-corruption experts
and drafters of bills at the regional level: problematic aspects 95

Borisov G.A., Kutko V.V., Pozharova L.A.

Features of the legal status of the President
of the Russian Federation 100

Tsukanova E.Y., Khoborova K.R., Bakirova D.M.

Legalization of gambling: prohibit can not be allowed 104

Makogon B.V., Markhgeym M.V., Novikova A.E.

The concretizing factor of restrictive procedural regulation
of public relations 108

Zinkovsky M.A., Tychinin S.V.

Some aspects of the institute of public offer
in transactions with the consumer 114

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

Zaporozhcev D.S. (Saratov)

Debt financial and legal policy
and state (municipal) guarantees 117

Yurova I.O. (Saratov)

Principles for the exercise of corporate rights 122

Agafonov A.F. (Saratov)

The necessity of the office bearer concept definition
in the Code of Administrative Justice of Russian Federation 127

Yagudin A.Yu. (Saratov)

The concept of legal conformity 132

<i>Batrshin R.Y. (Smolensk)</i>	
Monuments of history and culture as the object of administrative-legal protection	136
<i>Kashanskiy R.S. (Saratov)</i>	
Specification as a means of improving lawmaking and law-applying	140
<i>Karpova A.V. (Saratov)</i>	
Efficiency of interaction of government bodies of the Russian Federation in the sphere of economy and social development: problems of state administration	146
Уточнение по Кашанскому	

• ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА •

А.А. Павлушина,

доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой гражданского и
арбитражного процесса,
директор Института права
Самарского государственного
экономического университета

А.В. Лошкарёв,

кандидат юридических наук, доцент
кафедры гражданского и арбитражного
процесса Самарского государственного
экономического университета

A.A. Pavlushina,

Doctor of Jurisprudence, Professor,
Director of Civil and Arbitration Process,
Director of Institute of the law
Samara State University of Economics
pavlushina@inbox.ru

A.V. Loshkarev,

Phd in Jurisprudence, Associate professor
of Civil and Arbitration Process Samara
State University of Economics
2482337@mail.ru

Системность права и синергетика: общетеоретические проблемы

Аннотация: статья посвящена проблеме применимости синергетических методов при изучении права, а также проблеме измеримости права и системного подхода в нем. Выдвигается тезис о том, что поиск междисциплинарных аналогий — перспективный и философски верный прием, граничащий с научной интуицией. Именно в пограничных областях рождается новое знание о мире, достаточно вспомнить генную инженерию, информационную торговлю, биоэкономику и бионику и пр. Тезис о бессистемности права неприемлем. Необходимо движение по выявлению системных связей, порядка и хаоса, векторов движения и аттракторов в праве — по аналогии, вслепую, но в понятном — синергетическом — направлении. Как оценить результаты данных уникальных научных обобщений? Что это — только ли аналогия и метафора?

Ключевые слова: синергетика, применимость синергетических подходов в праве, измеримость права, системность права, системный метод в праве.

Systematic of law and synergetics: general theoretical problems

Abstract: The article is devoted to the problem of applying the synergy methods in studying law, as well as the problem of measuring law and system approach in law. The suggestion is made that the approach of looking for interdisciplinary analogy has a perspective and could be philosophically grounded, it is related with scientific intuition. It is the interdisciplinary sphere where the new knowledge about the world arises — think about genetic engineering, information trade, bioeconomics and bionics, etc. It is impossible to talk about the absence of system in law. It is necessary to continue finding the system connections, order and chaos, movement vectors and attractors in law — with the synergy focus. How to evaluate the results of unique scientific generalizations? Is this analogy or just a metaphor?

Keywords: synergetic, applicability of synergetic approaches in law, measurability law, systems in law.

Поводом для написания данной статьи послужила любопытная, на наш взгляд, дискуссия, развернувшаяся в сфере теории права, наиболее статичной, с научной точки зрения, области знания в отечественной юриспруденции последних лет.

Высокий градус политизации законодателя, написание законов в большей степени в ответ на социальный заказ того или иного уровня и качества отодвинули на задний план науку, без сопоставления с алгоритмами которой, по идее, не должен появляться ни один нормативный или локальный акт. Непротиворечивость всего набора (пока избежим названия «система») правовых установлений по большому счету возможна только при наличии логических связей между ними. Наличие таковых порождает как онтологическое, так и гносеологическое понятие системы [1, с. 161; 2, с. 42; 3, с. 103; 4, с. 1755; 5, с. 7; 6, с. 1100; 7, с. 276; 8, с. 57; 9, с. 115; 10, с. 35].

Оттолкнувшись от данного тезиса, обратимся к конкретному поводу для подобных, достаточно очевидных рассуждений. В.М. Антонов в широко известных в связи с обозначенной дискуссией статьях высказал концепцию «механического» использования терминов «система» и «системность» применительно к онтологическому объекту, именуемому обычно правом [11, с. 3–8]. К рассуждениям и дискуссии автор предлагает следующие основные постулаты:

- приписывать праву как единую онтологическую сущность, так и, соответственно, его системный характер есть тенденция юридического мышления и правового дискурса, склонность, привычка, некая идеологическая предвзятость так мыслить;

- постулат изначального онтологического единства права как предмета познания сомнителен;

- системность права как такового есть не что иное как гносеологическая метафора, аллегория, это не исключает системности знания о праве, но не самого права.

Таким образом, традиционно философски разрывая объект познания и результат его познания, В.М. Антонов (к чьим рассуждениям — в силу и их правильности тоже — мы относимся с большим уважением) приходит к следующему выводу: «Нужна для правопознания гипотеза о необходимости единства права? На наш взгляд, нет: о праве можно думать как о разнородном явлении, относимом к границам понятия «право» не по содержательным, а по формальным критериям» [11, с. 6]. С еще большей долей уверенности автор утверждает: «Системные аллегории своей цели не достигают» [11, с. 7].

Несмотря на уважение к данной точке зрения, все же полагаем, что В.М. Антонов увлекается лишь одной стороной медали, забывая, что вторая — всегда ее неотъемлемая часть. Другими словами, как онтологически, так и гносеологически верно и то и другое — бесспорно, объект познания может быть качественно и количественно иным, нежели современный срез знания о нем, но иного объекта, нежели в многостороннем и обусловленном противоречивом гносеологическом отражении его, для нас нет. Безусловно, привязка идей и мнений, концепций и принципов, социальных, биологических, антропологических, политических и прочих проявлений мыслимого права к праву в сухом остатке, в его нормативной основе есть часто искусственный прием и в значительной части лишь описательный срез для исследования, что, однако, мешает видеть его в двух ипостасях — от простого к сложному, от количества к качеству и т.п., и наоборот. Ведь диалектику, кажется, никто

не отменял, соответственно, дуализм любого явления не может вызывать, да и у самого автора «бессистемной» концепции не вызывает сомнений.

Предлагая ограничить использование «системных» понятий в области правоведения, ссылаясь на Кельзена и его последователей, М.В. Антонов между тем сам отмечает: «Ограниченность перспектив нормативистской юриспруденции, действительно, исключает ее применимость для обсуждения эффективности действия права, взаимодействия права и других регуляторов и многих других вопросов социальной философии или философии права с превращением науки о праве в юриспруденцию понятий, но это, как представляется, все же *лучше* (курсив наш. — А.П., А.Л.), чем растворение права в реалиях повседневной жизни, где правоведам следует изучать огромный массив фактов, влияющих на правовое поведение, чтобы объяснить действие права» [11, с. 8].

Возникает вопрос — чем же это *лучше*? И почему лучше? Безусловно, обе позиции имеют право на существование — каждая из них и лучше, и хуже по-своему. Уже поэтому право (экономика, человек, Вселенная) системно: можно рассматривать его и узко, и широко.

Что же касается экзистенциальной сущности спора (очевидно, сильно ненового), то, видимо, попытки отделить мир как объект исследования от результата этого исследования неплодотворны, поскольку иначе он не существует для нас [12].

Уместен ли вынесенный в заглавие статьи вопрос: что есть право и его системность — гносеологическая метафора или онтологическая реальность? Истина, как всегда, посередине. Онтологическая реальность ровно настолько, насколько к ней приблизилась гносеологическая метафора.

Толчок же развитию знания о праве, чем по большому счету справедливо озабочен автор представленного мнения, как раз в пресловутой системности — в обнаружении еще не понятых и не исследованных связей. Фактически верный, на наш взгляд, предложенный им тезис состоит в следующем: «В новейшей истории юриспруденции в качестве доказательства неготовности правоведения перейти от позитивистской методологии к чему-то более утонченному за недостатком адекватных экспликативных схем действие и структура права объясняются по аналогии с биологическими или математическими системами» [11, с. 8].

Представляется, что с научной точки зрения поиск междисциплинарных аналогий не просто далеко не худший, но весьма перспективный и философски верный прием, граничащий с научной интуицией. Именно в пограничных областях рождается новое знание о мире — достаточно вспомнить генную инженерию, информационную торговлю, биоэкономику и бионику и пр.

«Нащупанный», скорее, от авторского отчаяния вывод о неготовности позитивистской методологии породить новое знание приводит нас к правильному постулату: будущее права — в математической конструкции (способной описать искомую системность мира в любой области), и то, что это еще не состоялось, не меняет качества данного гносеологического вывода.

Поясним. Само понятие «система» обоснованно используется в науке на протяжении многих веков. Э.Г. Юдин и В.Н. Садовский справедливо указывают, что впервые оно встречается у стоиков, ощущавших «мировой порядок» как сложную систему мироустройства [13, с. 18; 10, с. 61]. Не останавливаясь на

эволюции понятия и не повторяя широко известные специалистам определения и подходы к трактовке категории «система», считаем возможным утверждать, что сверхактуальным, хотя и существующим уже почти столетия направлением в философии, имеющим непосредственное отношение к обсуждаемой теме, является *синергетика*. Полагаем, что она сама по себе — недостающее звено в диалектике, дополняющее ее до нужной сложности, системности.

В отличие от В.М. Антонова полагаем также, что неспособность *пока* точно, формульно применить математические конструкции синергетики как науки о системах к праву вовсе не означает, что это тупиковый путь научной методологии. *Мы просто этого еще не можем сделать*. Справедливы упреки некоторых авторов, доходящие до неприятия синергетики в теории права как таковой. *Но они временны*. Так, А.И. Демидов, обсуждая методологическую ситуацию в правоведении, называет упоминание синергетики в составе методов правового исследования «ярлыковым», пишет, что «она используется не для раскрытия существа политико-правовых процессов, имеющих длительные сроки развертывания, а для описания конкретных политических событий, действий отдельных личностей» [15, с. 17].

Действительно, синергетика непросто приживается в общественных науках, однако процесс идет [16, с. 11; 17, с. 269; 18, с. 245; 19, с. 145; 20, с. 52]! То, что пока он, по меткому замечанию В.П. Бранского, «не выходит за рамки философской публицистики» [21, с. 112], вовсе не означает, что путь тупиковый. Доказательств этому нет. А вот доказательства общности данного уникального знания, нащупанного и осмысленного на уровне точных наук, уже есть [22, с. 62–65].

В уникальном (не побоимся этого слова) научном труде «отца» синергетики Г. Хакена «Тайны природы. Синергетика: наука о взаимодействии» [23, с. 348] есть разделы, посвященные социальной синергетике.

Математически точный в своей основе, данный труд не менее чем наполовину посвящен социальным явлениям — экономике, праву, социологии, обнаруживает в данных областях синергетически-философские сходства. Многократно и удивительно системно обсуждаются вопросы управления бизнесом и движения рынка, государственного управления экономикой и соотношения мира и войны в мире и т.д. Синергетические «анalogии» обнаруживаются в векторах развития общественного мнения и формах правления, политических решениях и революциях. Не слишком ли большой спектр так называемых социальных «анalogий», чтобы просто отмахнуться от слова «система» в праве?

Многочисленные труды иных авторов, выявившие и другие социально-синергетические конструкции, — основа, от которой следует отталкиваться, идя дальше в теории права в его методологической части.

Синергетика — наука, очевидно, иного уровня, чем другие, не менее интересные, но более частные методы познания мира. Это новая часть философии, дописывающая ее до единой картины мира, хотя и неокончательная в силу бесконечности Вселенной и, соответственно, знания о ней.

Таким образом, тезис о бессистемности права неприемлем. Необходимо движение по выявлению системных связей, порядка и хаоса, векторов движения

и аттракторов в праве — по аналогии, вслепую, но в понятном — синергетическом — направлении.

Не можем не привести выводы, касающиеся социальных наук Г. Хакена: «Как и для любой другой теории в рамках социальных наук, для синергетики существует проблема интерпретации полученных ей математических результатов, и объясняется это прежде всего тем, что для всех экономических процессов характерны обширные и неразрывные социальные связи: они глубоко проникают в жизнь каждого отдельного человека — как в общественную, так и в частную.

В этом и заключается одна из причин того, что математические выкладки оказываются здесь неприменимы. В то же время мы встречаемся со словом “технократия”, по большей мере воспринимаемым с неодобрением, потому что технократы с их умозаключениями иногда выступают против идеологических подмен трезвой оценки реальности чьими-то субъективными желаниями. Однако следует четко уяснить для себя, что в целом ряде случаев процессы в комплексных системах характеризуются таким понятием, как “неизбежность”, и избежать возникновения подобных процессов, прячась за идеологическими выдумками, действительно, невозможно. Скорее, следует постараться постичь природу этого автоматизма, чтобы затем, уже с новых, более высоких позиций относясь к происходящему, суметь обратить его во благо каждому отдельному человеку» [24, с. 188].

Как оценить результаты данных уникальных научных обобщений? Что это — только ли аналогия и метафора? Знакомы ли авторы, считающие синергетические отсылки в правовых исследованиях «ярлыковыми», с такими выводами? Полагаем, что это больше, чем аналогия, хотя согласны и с постановкой вопроса, предложенной Е.Н. Князевой. На вопрос о качестве синергетических моделей в социальных науках она отвечает следующим образом: «Метафора или аналогия часто служат начальным пунктом научного исследования. Метафора может рассматриваться в качестве рабочей гипотезы, в том смысле, что она выступает в качестве стимула для дальнейшего научного поиска. Метафора, или слабая аналогия, означает, что первоначально имеется неполнота нашего знания. Она играет роль параметра порядка, направляет исследователя и помогает заполнить пробелы в сетях знания. Изучение параллелей иногда успешно продолжается и приводит к установлению все большего количества параллелей и, наконец, к открытию внутренней изоморфии» [25, с. 103].

Полагаем, сохранение системного, системно-синергетического подхода в теории права, поиск синергетических аналогий в ближайшей перспективе подарят нам открытия — именно открытия внутренней изоморфии права [26, с. 107–151].

Список литературы:

1. Власов, Д.В. Системность понятийного аппарата права // Ученые записки. — 2009. — № 1. — С. 160–167.
2. Марченко, М.Н. О «признаках» и системном характере права // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2010. — № 1. — С. 41–48.

3. Леонтьев, С.А. Системность юридических норм как сущностная характеристика права // Пробелы в российском законодательстве. — 2008. — № 2. — С. 101–104.
4. Shaihutdinov, E.M. Systematicity of Law: Some Problems of Theory and Practice // Journal of Siberian Federal University. Humanities And Social Sciences. — 2015. — № 8. — P. 1754–1761.
5. Диденко, А.А. Соотношение категорий «система» и «системность» в гражданском праве: вопросы философии и методологии // Научный журнал КубГАУ. — 2014. — № 101 (07). — С. 7.
6. Воронин, М.В. Системность права: традиции и новации // LEX RUSSIA (Научные труды МГЮА). — 2010. — № 5. — С. 1099–1100.
7. Васильев, В.В. Система как фундаментальная правовая категория // Законность и правопорядок в современном обществе. — 2011. — № 3. — С. 275–280.
8. Боулдинг, К. Общая теория систем — скелет науки // Исследования по общей теории систем: сб. переводов / общ. ред. и вст. ст. В.Н. Садовского и Э.Г. Юдина. — М.: Прогресс, 1969.
9. Юдин, Э.Г. Методология науки. Системность. Деятельность / Э.Г. Юдин. — М., 1997.
10. Аверьянов, А.Н. Системное познание мира: Методологические проблемы / А.Н. Аверьянов. — М., 1985.
11. Антонов, М.В. К вопросу о «системном» характере права // Сибирский юридический вестник. — 2015. — № 3 (70). — С. 3–8.
12. Торчилин, К.Е. Материалистическая диалектика как метод правовой науки // Актуальные инновационные исследования: наука и практика. — 2010. — № 4. URL: www.actualresearch.ru
13. Садовский, В.Н., Юдин, Э.Г. Система // Философская энциклопедия. — М., 1970. — Т. 5.
14. Демидов, А.И. О методологической ситуации в правоведении // Правоведение. — 2001. — № 4.
15. Князева, Е.Н. Интуиция как самодостраивание / Е.Н. Князева, С.П. Курдюмов // Вопросы философии. — 1994. — № 2. — С. 110–122.
16. Weidlich, W. Synergetic Modelling Concepts for Sociodynamics with Applications to Collective Political Opinion Formation // Journal of Mathematical Sociology. — 1994. — Vol. 18. — № 4. — P. 267–291.
17. Item. Stability and Cyclicity in Social System // Behavior Sciences. — Vol. 33. P. 241–256.
18. Назаретян, А.П. Агрессия, мораль и кризисы в развитии мировой культуры. Синергетика исторического процесса / А.П. Назаретян. — М., 1996.
19. Малинецкий, Г.Г. Нелинейная динамика — ключ к теоретической истории? // Общественные науки и современность. — 1996. — № 4.
20. Бранский, В.Л. Теоретические основания социальной синергетики // Вопросы философии. — 2000. — № 4.
21. Белозеров, В.В. Синергетика экономики, безопасности и права / В.В. Белозеров, В.В. Пашинская, В.И. Травин // Успехи современного естествознания. — 2006. — № 8. — С. 62–65.
22. Haken, H. Erfolgsgeheimnisse der Wahrnehmung. Synergetik als Schlucel zum Gehirn / H. Haken, M. Haken-Krell. — Stuttgart, 1992.
23. Хакен, Г. Тайны природы. Синергетика: наука о взаимодействии / Г. Хакен. — М.: Ижевск, 2003.
24. Князева, Е.Н. Саморефлексивная синергетика // Вопросы философии. — 2001. — № 10.
25. Павлушина, А.А. Теория юридического процесса: итоги, проблемы и перспективы / А.А. Павлушина. — М., 2010.

И.В. Ростовщиков,
профессор, заслуженный юрист РФ
заведующий кафедрой теории и истории
права и государства Волгоградского
государственного университета,
доктор юридических наук

А.В. Косолапов,
кандидат юридических наук,
заместитель председателя
Центрального районного суда
г. Волгограда

I.V. Rostovshchikov,
Chief of theory and history of law and
state department of Volgograd state
university, Doctor of law, Professor,
Honoured lawyer of Russian Federation
rostbox@list.ru

A.V. Kosolapov,
Deputy chairman of Central district court
of Volgograd, Candidate of Law
kosolapoff.al@yandex.ru

Жалоба в юридическом смысле и ее правозащитная функция

Аннотация: в статье рассматривается жалоба как наиболее распространенная защитная реакция лица на различные негативные для него жизненные обстоятельства. Жалоба исследуется непосредственно с юридической точки зрения. Осмысливаются ее правовые основы и особенности, предмет и содержание, дается ее понятие. Обозначены нормативно-правовые основы подачи и рассмотрения жалоб. Выделена ведущая правозащитная функция жалобы. Жалоба показывается как универсальное специфическое правовое средство, позволяющее каждому лицу защищать свои права и законные интересы путем обращения к различным компетентным субъектам. Обращается внимание на то, что рассмотрение жалоб и принятие тех или иных решений по жалобам в немалой степени влияют на состояние законности и правопорядка, отношение людей к властям, формирует веру людей в закон и справедливость либо разрушает ее при ненадлежащем рассмотрении жалоб.

Ключевые слова: жалоба, правовое средство, права и свободы, правовая защита, функция, решение.

The complaint in the legal sense and its human rights function

Abstract: The article deals with a very topical problem of complaint as the most common defensive reactions of a person to various life circumstances that are negative for him. The complaint is examined directly from a legal point of view. Its legal foundations and features, subject and content are being comprehended. Its concept is given. Legislative and legal bases for the filing and consideration of complaints are indicated. The leading human rights function of the complaint was singled out. The complaint is shown as a universal specific legal remedy allowing each person to protect his rights and legitimate interests by referring to various competent subjects. Attention is drawn to the fact that the consideration of complaints and the adoption of certain decisions on complaints in no small measure affects the state of law and order, influences the attitude of people towards the authorities, shapes people's faith in law and justice or destroys it when complaints are not properly considered.

Keywords: complaint, legal means, rights and freedoms, legal protection, function, solution.

Жалобы — обыденная и привычная реальность нашей жизни. Каждому человеку хотя бы раз приходилось на что-либо кому-то жаловаться, поскольку жалоба общедоступна для всех как вербальное, имеющее адресата выражение недовольства человека по поводу определенных объективных обстоятельств или деяний третьего лица. Как социальный феномен жалобу можно рассматривать в различных аспектах. С социологической точки зрения практика

подачи и рассмотрения жалоб, их тематика, типичные способы реагирования на них представляют собой материал для выводов о состоянии общественной жизни. С психологической точки зрения интерес могут вызывать эмоциональное состояние и особенности поведения лица, подающего жалобу, и т. д.

С юридической точки зрения жалоба выглядит несколько иначе. Объектом изучения может быть роль жалобы в механизме гарантий прав человека, нормативно-правовое закрепление института жалобы, юридико-техническая специфика данного документа, организационно-правовой механизм его действия. В правоотношениях, в юридических текстах понятие «жалоба» проявляется преимущественно в контексте прав и законных интересов человека на защиту, справедливость, сопротивление, протест, возмущение и т. п. [1, с. 385–391]. Возможно появление и иных смысловых юридических характеристик жалобы, их комбинаций.

В современной российской правовой системе базовым нормативным основанием подачи и рассмотрения жалоб выступает Конституция Российской Федерации (ст. 33, 46), гарантирующая человеку право на обращение и право на судебное обжалование. Конституционные положения конкретизируются нормами Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [2], Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [3], нормами отраслевого процессуального законодательства. Существуют подзаконные нормативно-правовые акты, регулирующие рассмотрение жалоб в органах исполнительной власти, прокуратуры и т.п., например, «Правила подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц», утвержденные Постановлением Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840 [4] с последующими изменениями и дополнениями [5; 6].

Анализ положений действующего законодательства позволяет выделить следующие особенности жалобы в ее правовом смысле.

Прежде всего, жалоба имеет юридически определенное содержание. В отличие от жалобы в ее обычном понимании в сфере правовых отношений она не может ограничиваться отрицательной оценкой каких-либо событий и фактов. В ней обязательно должно содержаться конкретное требование к лицу, которому она адресована. Неслучайно официальное определение жалобы, сформулированное в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», устанавливает: «Жалоба — просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц» (п. 4 ст. 4). Таким образом, жалоба должна включать в себя как информационный (сообщение о нарушении прав и законных интересов), так и волевой элемент (просьбу).

Жалоба имеет особый предмет. Прежде всего, поводом для жалобы могут служить исключительно действия (бездействия), но не события. Жалоба не может подаваться на последствия стихийного бедствия или другой чрезвычайной

ситуации. Точнее говоря, в последнем случае она не будет считаться жалобой в строго юридическом смысле.

Жалоба направляется определенному адресату. Общим свойством адресатов жалобы является то, что они должны обладать властными полномочиями по отношению к тем лицам, чьи действия обжалуются. Для потенциально результативного по закону рассмотрения жалобы требуется определенное соотношение тех субъектов, чьи действия становятся предметом обжалования, и тех, к кому обращается жалоба. К примеру, органы прокуратуры, имея широкие надзорные полномочия, принимают жалобы граждан на нарушение их прав и свобод федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и др.

Жалоба в формально-юридическом значении (точнее — подача жалобы) выступает в правовых отношениях в качестве юридического факта. В классификации юридических фактов жалоба относится к такому виду, как действия, и к такому подвиду, как юридические акты, которые характеризуются тем, что их совершение непосредственно направлено на то, чтобы вызвать юридически значимые последствия. Относя жалобу к числу «правореализационных документов» наряду с доверенностями, заявлениями, расписками и т.п., Т.В. Кашанина отмечает, что «речь идет об индивидуальных актах, в которых фиксируются волеизъявления или собственные решения субъектов права» [7, с. 80].

По характеру правовых последствий жалоба относится к правообразующим юридическим фактам. Универсальным результатом жалобы является появление у органа или должностного лица, получившего жалобу, обязанности по ее рассмотрению (ч. 1 ст. 9 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»). В случае если жалоба не относится к ведению данного органа — по перенаправлению жалобы надлежащему адресату (ч. 3 ст. 8).

Как уже указывалось, обращение человека изначально не предопределяет характера выносимого решения, однако получивший жалобу субъект правоприменения становится процессуально связан волеизъявлением личности (коллективных субъектов), что обязывает его реализовать имеющуюся компетенцию по предмету обращения и решить данный вопрос обоснованно, законно и справедливо или же мотивировать свой отрицательный для истца вывод ясным законным основанием. Это в свою очередь позволяет подавшему жалобу лицу в установленном порядке обжаловать не удовлетворившее его решение [8, с. 42]. Иными словами, жалоба (точнее — ее подача) непосредственно порождает правоотношения процессуального характера. Что же касается изменения или прекращения иных правовых отношений, они возможны лишь в результате рассмотрения жалобы, причем юридическим фактом будет выступать не сама жалоба, а решение компетентного органа.

Принципиально важно то, что жалоба в инструментальном аспекте представляет собой специфическое правовое средство. Такой вывод согласуется со сложившимся научным видением правовых средств. Согласно предложенному С.С. Алексеевым определению, правовые средства — это «объективированные субстанционные правовые явления, обладающие фиксированными свойствами»

ми, которые позволяют реализовать потенциал права, его силу» [9, с. 14]. По мнению А.В. Малько и К.В. Шундикова, правовые средства — это «совокупность правовых установлений (инструментов) и форм правореализационной практики, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права и обеспечивается достижение социально полезных целей» [10, с. 67].

Чаще всего в качестве правовых средств рассматриваются инструменты властного упорядочения общественных отношений на индивидуальном или нормативном уровне (дозволения, обязывания, запреты, поощрения, наказания, правовые режимы, льготы и т.п.). Жалоба является примером правового средства, которое не носит властного характера и применяется не в процессе нормативного или индивидуального правового регулирования, а используется в процессе реализации субъективных прав гражданами и юридическими лицами.

По информационно-психологической направленности правовые средства подразделяются на стимулирующие (побуждающие к определенному поведению) и ограничивающие (сдерживающие нежелательную социальную активность) [10, с. 92–93]. Роль жалобы в системе указанных средств может оцениваться как двойственная. Если говорить о целевом назначении жалобы, то оно включает в себя как стимулирование (требование восстановить нарушенное право или возместить причиненный вред), так и сдерживание (требование пресечения противоправной деятельности). Что касается непосредственного действия жалобы, то оно носит исключительно стимулирующий характер, являясь основанием для начала соответствующего разбирательства.

Таким образом, жалоба в ее юридическом понимании может быть определена как комплексное правовое средство, выражающееся в адресованном компетентному субъекту обращении с информацией о действиях третьего лица, нарушающих права и интересы заявителя, с требованием устранить эти нарушения и (или) их негативные последствия. Примечательно, что субъектный состав заявителей — подателей жалоб, по сути, не ограничен.

Как правовое средство жалоба в рамках правовой системы ярко проявляет себя своей правозащитной функцией. Жалоба — один из основных и незаменимых способов, предусмотренных законодательством для защиты лицом своих ущемленных прав, свобод и законных интересов. Посредством жалобы лицо заявляет об их ущемлении компетентному, наделенному властными полномочиями субъекту. Тем самым инициируется определенная законом правозащитная процедура, т.е. информация дает начало производству по делу.

Отметим, что на фоне разнообразных юридических возможностей, имеющих у государственных органов для защиты прав человека, включая их восстановление, круг правовых средств, которыми располагают для правовой защиты сами граждане, весьма ограничен. Реальными альтернативами жалобе являются лишь судебный иск и самозащита прав и свобод.

От того, в какой степени правовое регулирование института жалоб ориентировано на реальную защиту прав и интересов граждан, во многом зависит состояние законности и правопорядка. В случае неэффективности и бездейственности юридических механизмов защиты лица, чьи права и интересы нарушены, лицо начинает мыслить о «свершении правосудия

самостоятельно», начинает обращаться «за справедливостью», «за восстановлением прав», «за наказанием обидчиков» к противоправным, в том числе криминальным формам поведения. Внимательное рассмотрение жалоб и принятие по ним квалифицированных результативных решений во многом определяют доверие к должностным лицам, отношение граждан к власти.

Как верно отмечал В.Н. Кудрявцев, справедливое разрешение жалоб — один из факторов, влияющих на правосознание граждан. «Именно на этих или подобных им фактах, касающихся данного лица, его родных и близких, гражданин и получает представление о режиме законности, приобретает уверенность в его стабильности и устойчивости либо, напротив, разочаровывается в практике его соблюдения» [11, с. 122]. Результативность рассмотрения обоснованных жалоб важна и для обеспечения справедливости, которая выступает тонким и чувствительным средством регулирования и оценки современной жизни [12, с. 30]. Это известным образом влияет на состояние законности и правопорядка.

Из всех способов, при помощи которых лицо может защитить свои права, отстоять интересы, жалоба доступна, имеет наиболее широкую сферу действия. Она выступает основанием для административного и иных порядков защиты, а также компенсаторным средством в рамках судебной защиты, применяемым в целях пересмотра судебных решений и приговоров, вынесенных по первой инстанции. Таким образом, жалоба является хотя и своеобразной, но принципиально важной гарантией защиты прав, свобод, законных интересов личности и коллективных субъектов.

Список литературы:

1. Скиперских, А.В. «Бунтующий человек» в правовом дискурсе: новая попытка оправдания // Право и политика. — 2015. — № 3. — С. 385–391.
2. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2006. — № 19, ст. 2060.
3. О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1994. — № 13, ст. 1447.
4. О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц: постановление Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 35, ст. 4829.
5. О внесении изменений в Правила подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц: постановление Правительства РФ от 14 ноября 2015 г. № 1232 // Собр. законодательства Рос. Федерации РФ. — 2015. — № 47, ст. 6596;
6. О внесении изменения в Правила подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государ-

ственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц: постановление Правительства РФ от 8 декабря 2016 г. № 1317 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2016. — № 51, ст. 7370.

7. Кашанина, Т.В. Юридическая техника / Т.В. Кашанина. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. — 496 с.

8. Ростовщиков, И.В. О структуре юридических гарантий защиты прав человека // Вестник Волгоградского государственного университета. — Сер. 5. Юриспруденция. — 2008. — Вып.10. — С. 42.

9. Алексеев, С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. — 1987. — № 6. — С. 12–19.

10. Малько А.В. Цели и средства в праве и правовой политике / А.В. Малько, К.В. Шундилов. — Саратов: Изд-во СГАП, 2003. — 296 с.

11. Кудрявцев, В.Н. Право и поведение / В.Н. Кудрявцев. — М.: Юрид. лит., 1978. — 192 с.

12. Юридическая справедливость: проблемы теории и практики. — Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2017. — 408 с.

И.Я. Козаченко,

*доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ,
заведующий кафедрой уголовного
права, почетный профессор Уральского
государственного юридического
университета*

В.Ф. Лапшин,

*доктор юридических наук, доцент,
начальник кафедры уголовного права
Академии ФСИН России, полковник
внутренней службы*

I.Ya. Kozachenko,

*Doctor of Law, Professor,
Honored Worker of Science of the Russian
Federation, Head of the Department of
Criminal Law, Honorary Professor of the
Ural State Law University*

V.F. Lapshin,

*Doctor of Law, Associate professor,
Head of the Criminal Law Department
of the Academy of the FSIN of Russia,
Colonel of Internal Service
kapitan-44@yandex.ru*

Правовая сущность и нормативная регламентация некоторых уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества

Аннотация: современная уголовная политика ориентирована на применение уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества. По этой причине и в современной уголовно-правовой доктрине, и в судебной практике по уголовным делам возникает проблема понимания социально-правового содержания указанных наказаний, равно как и определение объема их карательного и превентивного потенциала. Анализ действующего уголовного законодательства позволяет выявить терминологические ошибки, допущенные при описании отдельных видов уголовных наказаний, предполагающих лишение или ограничение имущественных и (или) трудовых прав гражданина. В работе сформулированы предложения по совершенствованию действующего уголовного законодательства, равно как и практики его применения в части назначения наказаний, не связанных с изоляцией от общества.

Ключевые слова: уголовное наказание, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, обязательные работы, исправительные работы, принудительные работы, уголовно-правовая терминология.

The legal essence and normative regulation of some criminal penalties not related to isolation from society

Abstract: modern criminal policy is oriented towards the application of criminal penalties, not related to isolation from society. For this reason, both in modern criminal law doctrine and in criminal practice in criminal matters, there arises the problem of understanding the social and legal content of these punishments, as well as determining the scope of their punitive and preventive potential. An analysis of the current criminal law allows us to identify the terminological mistakes made in describing certain types of criminal penalties involving the deprivation or restriction of the property and (or) labor rights of a citizen. In this paper, proposals are formulated to improve the current criminal law, as well as the practice of its application with regard to the appointment of punishments, not related to isolation from society.

Keywords: criminal punishment, deprivation of the right to occupy certain positions or engage in certain activities, compulsory work, correctional labor, forced labor, criminal legal terminology.

Совершив преступление, человек ставит перед различными общественными и государственными институтами множество вопросов, ответы на которые не всегда лежат на поверхности, а потому их нужно мучительно и долго выявлять и, при удачном раскладе, направлять в практическую плоскость для принятия единственно верного и обоснованного решения. Естественное, что подобное решение в первую очередь должно касаться назначения судом справедливого наказания. Рудольф Йеринг с высокой степенью императива утверждал, что юристу «вверено лишь наказание» [1, с. 186]. Глубинный смысл этого утверждения состоит, на наш взгляд, в том, что субъектом назначения уголовного наказания может быть только юрист, причем только судья. На другие вопросы, возникающие попутно в процессе производства по уголовному делу: особенности совершения общественно опасного деяния, определение формы и вида вины в содеянном, мотивация преступного поведения, способствовавшие ему причины и т.д., ответы могут давать не только судьи, но и иные юристы, специалисты, эксперты и др. Однако только судья, аккумулируя мнения всех участников уголовного процесса, выносит окончательное решение по существу рассматриваемого вопроса. Вот почему высококвалифицированных судей должны готовить высокопрофессиональные юристы-педагоги.

Практически бесспорным является тезис о том, что, совершая преступление, человек посягает на общественные отношения, охраняемые уголовным законом. Признание данного тезиса дает основание напрямую выйти на проблему объекта преступления. Не разделяя безоговорочно такой подход, отметим, что незаслуженно остается в тени постулат о том, что человек, совершая уголовно-наказуемое деяние, обеспечивает возникновение нового общественного отношения, зачастую носящего специфический и комплексный характер. Только поэтому можно утверждать, что данные отношения одновременно и органично регламентируются целым блоком норм «однородных» и «разнородных» отраслей права, а равно комплексом неписаных правил поведения. Например, трудно представить, что без учета уголовно-процессуального или уголовно-исполнительного права можно было бы назначить справедливое наказание. Еще трудней предположить исполнение

назначенного судом наказания без учета положений психиатрии, психологии, демографии, педагогики и т.д. [2, с. 39]. Значимость изучения и учета этих общественных отношений трудно переоценить, т.к. от их содержания и сочетания зависит законодательная и правоприменительная деятельность общества и государства в этой достаточно сложной и очень деликатной сфере. Если же указанные общественные отношения не изучать, тем более не учитывать или частично учитывать, то неизбежен уход от реальности в сферу иллюзий, т. е. процесс реализации уголовной ответственности в отношении преступника никогда не обеспечит достижения заявленных в ч. 2 ст. 43 УК РФ целей уголовного наказания.

Сегодня никого не требуется убеждать в том, что необходимо жесткое противодействие коррупции, ядро которой составляет взяточничество во всех его проявлениях. Главные адресаты этого особо тяжкого преступления, за редким исключением, — должностные лица. В связи с этим любое решение официальной власти, направленное на обуздание столь страшного порока, можно только приветствовать. Однако на столь высоком идеологическом фоне «борьбы» с коррупцией в УК РФ вводится институт судебного штрафа, вступающий одновременно и как вид освобождения от уголовной ответственности, и как разновидность института иных мер уголовно-правового характера.

Не вдаваясь в полемику о нужности или ненужности судебного штрафа, обратим внимание на то, что данная уголовно-правовая мера в первую очередь будет касаться чиновников, тех, кто может этот штраф выплатить. Обычный человек, семейный доход которого колеблется около черты бедности, даже предельно мягкий штраф выплатить не сможет. Выходом из сложившейся ситуации может стать практическая реализация ряда предложений в действующее уголовное законодательство и (или) практику его применения. Во-первых, необходимо восстановить в качестве дополнительного уголовного наказания конфискацию имущества, заключающуюся в изъятии и обращении в доход государства имущества и денежных средств, приобретенных незаконным способом. Конфискацию следует назначать в качестве дополнительного наказания к лишению права занимать определенные должности или к лишению права заниматься определенной деятельностью.

Во-вторых, имеет смысл изменить уголовно-правовое содержание наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенными видами деятельности. Эти виды уголовных наказаний целесообразно рассматривать в качестве полноценной альтернативы лишению свободы даже при совершении тяжких и особо тяжких преступлений. По нашему убеждению, данные наказания, несмотря на формальную мягкость (в системе наказаний занимают второе место после штрафа), обладают значительным превентивным потенциалом, который полностью раскроется при изложении ст. 47 УК РФ в следующей редакции: «Статья 47. Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

1. Лишение права занимать определенные должности состоит в запрещении занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления.

2. Лишение права заниматься определенной деятельностью состоит в запрещении заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью.

3. Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в качестве основного и дополнительного вида наказания устанавливается на срок: при назначении впервые — от двух до пяти лет; вторично — от пяти лет до десяти лет; в третий раз — пожизненно.

4. Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью может назначаться в качестве дополнительного вида наказания и в случаях, когда оно не предусмотрено соответствующей статьей Особенной части настоящего Кодекса в качестве наказания за соответствующее преступление, если с учетом характера и степени общественной опасности совершенного преступления и личности виновного суд признает невозможным сохранение за ним права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

5. В случае назначения этого вида наказания в качестве дополнительного к безвозмездным или возмездным работам, ограничению свободы, а также при условном осуждении его срок исчисляется с момента вступления приговора суда в законную силу. В случае назначения лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в качестве дополнительного вида наказания к аресту, содержанию в дисциплинарной воинской части, условному осуждению к лишению свободы с обязательным привлечением к возмездным работам, к лишению свободы оно распространяется на все время отбывания указанных основных видов наказаний, но при этом его срок исчисляется с момента их отбытия».

Несмотря на формальную схожесть эти два вида наказания отличаются содержательно, поскольку у них различный адресат. Лишение права занимать определенную должность обращено к обладателям определенной должности, которая использовалась ими в преступных целях. Лишение права заниматься определенной деятельностью может касаться более широкого круга людей: педагогов, врачей, водителей транспортных средств и др.

В действующем УК РФ предусмотрены наказания, содержание которых законодательно сопряжено с назначением осужденному тех или иных видов работ: обязательные работы, исправительные работы и принудительные работы. Создается иллюзия, что указанные виды работ логично вписались в стройную систему уголовных наказаний. Однако это далеко не так. В частности, обязательные работы как вид уголовного наказания (ст. 49 УК РФ) сводятся к выполнению осужденным общественно полезных работ на безвозмездной основе. Возникает вопрос: означает ли это, что остальные виды работ — исправительные и принудительные — не являются обязательными? Не надо быть искушенным специалистом в области построения логических умозаключений для того, чтобы дать отрицательный ответ. Однако буквальное толкование и содержательное сопоставление названия рассматриваемого уголовного наказания с иными видами работ-наказаний приводит к выводу о необязательности и исправительных, и принудительных работ. Данная терминологическая проблема может быть снята при редактировании содержания

уголовно-правовых норм об обязательных работах, а именно — их обозначении в качестве «безвозмездных общественных работ».

Неменьшая путаница обнаруживается при сравнительном анализе обязательных, исправительных и принудительных работ. В ст. 50 УК РФ речь идет, в частности, об исправительных работах как виде уголовного наказания. Означает ли это, что другие виды работ — обязательные и принудительные — не являются исправительными? Если да, то для чего они содержатся в системе наказаний. Если же данные виды уголовных наказаний содержат в себе исправительный потенциал, то почему это не нашло отражения в их названиях?

Не давая определения понятия исправительных работ, уголовный закон указывает на такой важный признак данного вида наказания, как удержание из заработной платы в доход государства в размере, установленном приговором суда, в пределах от пяти до двадцати процентов. Исходя из сопутствующих, хотя и обязательных признаков, исправительные работы делятся на два вида: исправительные работы по основному месту работы и исправительные работы, отбываемые в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного. Думается, что в эпоху высокой безработицы этот вид наказания рискует остаться только в сфере уголовно-правовой теории. Для обеспечения практической реализации данного вида уголовного наказания следует определить его в соответствующих уголовно-правовых нормах в качестве «возмездных работ».

Немало вопросов порождает анализ принудительных работ (ст. 53¹ УК РФ). Означает ли название данного вида уголовного наказания то, что другие виды работ — обязательные и исправительные — не являются принудительными? Ответ очевиден: любое уголовное наказание является принудительным по отношению к осужденному. В этом случае проблема может быть решена путем возврата к прежней уголовно-правовой формулировке: «условное осуждение к лишению свободы с обязательным привлечением осужденного к возмездным работам», содержащейся в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 12 июня 1970 г. № 5253-VII.

Оговорку уголовного закона относительно того, что принудительные работы являются альтернативой лишению свободы, кроме как алогичной не назовешь. При лишении свободы осужденного содержат налогоплательщики, даже не государство, т.к. оно само содержится за их счет. При условном осуждении к лишению свободы с обязательным привлечением осужденного к возмездным работам как минимум себя осужденный будет содержать сам.

Анализ даже столь узкого спектра вопросов, касающихся содержания, функций и эффективности отдельных видов наказаний на фоне официальной политики усиления мер противодействия преступности, свидетельствует о том, что многие наказания, преимущественно не связанные с изоляцией от общества, не могут получить широкого практического применения. Причины кроются не только в отсутствии необходимых условий для реализации уголовно-исполнительных правоотношений, но и в допущенных в нормах УК РФ терминологических просчетах, не позволяющих точно определить содержание перечисленных видов уголовных наказаний.

Список литературы:

1. Йеринг, Р. Избранные труды: в 2 т. / Р. Йеринг. — СПб.: Юридический центр «Пресс», 2006. — 618 с. — Т. 1.
2. Бытко, С.Ю. Сущность уголовного наказания // Вестник Казанского юридического института МВД России. — 2015. — № 4. — С. 39–44.

О.В. Зайцев,
кандидат юридических наук, доцент,
заведующий Высшей школой
правоведения ИГСУ РАНХиГС

O.V. Zaytsev,
PhD in Law, Dean of Law School
of IPAM RANEPa
ov.zaytsev@migsu.ru

Научная школа: сущность и значение для развития гражданского права

Аннотация: понятие «научная юридическая школа» до сих пор воспринимается неоднозначно, между тем роль их в развитии гражданского права чрезвычайно важна. Заложенный в них потенциал позволил в достаточно короткий период создать адекватную экономическим и социально-политическим условиям систему частноправового регулирования на постсоветском пространстве, ориентируясь не только на западную модель гражданско-правовых институтов, но и используя достижения дореволюционных российских цивилистов. Благодаря научным юридическим школам формируется авторитет науки гражданского права в обществе, осуществляется преемственность юридической доктрины. Научная школа обладает потенциалом для дальнейшего развития науки частного, гражданского права как основной движущей силы развитой рыночной экономики.

Ключевые слова: научная школа, доктрина, гражданское право, частное право, юридическое образование.

Scientific school: the nature and significance for the development of civil law

Abstract: The concept of “scientific law school” is still perceived ambiguously. Meanwhile, their role in the development of civil rights are extremely important. Their potential allowed in a relatively short period of time to create system of private law for economic and socio-political needs in the post-Soviet republic, focusing not only on the Western model of civil institutions, but using the achievements of pre-revolutionary Russian lawyers. According to them, the authority of science of civil law in society, the continuity of legal doctrine are formed. Scientific law school is the potential for further development of private law as the main power of market economy.

Keywords: scientific school, doctrine, civil law, private law, legal education.

Несмотря на кажущуюся простоту, понятие «научная школа» многозначно. Нередко в качестве признака научной школы указывают на ее связь с деятельностью учебного или научного подразделения (института, университетской кафедры и пр.) [1]. Главным же отличием является неформальный характер объединения, основанного, как правило, на авторитете одного или нескольких крупных ученых, основателей школы, труды которых имеют широкое признание в обществе, т.е. на приверженности общего научного направления. «Научная школа представляет собой модель трансляции от старшего поколения к младшему не только предметного содержания (знаний, умений и навыков), но и культурных норм и ценностей определенного научного сообщества» [2, с. 25].

Е.П. Губин, подчеркивая связь вузовской науки и образовательного процесса, выделяет категорию научно-педагогической школы и обозначает такие ее критерии, как: защита докторских диссертаций по направлению научной школы; публикацию монографий по направленности деятельности школы; создание и функционирование на базе школы научно-производственных, научно-образовательных структур; создание УМК, обеспечивающего учебный процесс по курсу предпринимательского права (наличие учебника); подготовка научно-педагогической смены в аспирантуре [3].

Несмотря на то, что в юриспруденции на методологическом уровне вопрос о понятии и признаках научной школы не поднимался, многие авторы заявляют такие общие критерии, как: наличие лидера, наличие преемственности поколений, получение объективно нового знания, обогащающего науку [4, с. 42; 5]¹. Применительно к характеристике лидера научной школы отмечается многолетний опыт деятельности в вузе, количество научных публикаций и число учеников, аспирантов и докторантов, защитивших диссертации под руководством ученого, наличие последователей идей данного автора и, конечно, определенные направления науки гражданского права, которые разрабатывал ученый [6; 7].

Указывается, что образование научных школ следует отнести к хорошей российской традиции, явившейся следствием особенностей культурно-исторического развития России [8]. Стоит признать, что, несмотря на некую «второстепенность» гражданского права в эпоху СССР, именно тогда сложились основные цивилистические школы, оказавшие существенное влияние на процесс перехода к рыночной экономике.

Формирование научной школы, как уже отмечалось, связано с организационными формами построения структуры управления учебного и научного процессов в российских (советских) образовательных и научных учреждениях. На роль заведующего кафедрой, как правило, претендует наиболее известный в профессиональных кругах ученый, имеющий научные труды, заслуги в формировании самой кафедры либо поддержании ее существующего потенциала. Помимо обеспечения учебного процесса, методической деятельности, кафедра вуза ориентирована на научную деятельность. Особенностью таких направлений для отраслевых кафедр (например, гражданского права) становится изучение действующего законодательства и правоприменительной практики, проведение анализа эффективности действующих правовых институтов или норм, в том числе и толкование права.

Характеризуя различные юридические школы, особое внимание обратим на формирование юридической школы профессора В.Ф. Яковлева (автор данной статьи относит себя к представителям именно этой школы). Любопытно отметить особый феномен. В то время, когда Вениамин Федорович был профессором Свердловского юридического института (в настоящее время — Уральский государственный юридический университет), вокруг него, С.С. Алексеева и других именитых коллег сформировалась свердловская юридическая школа, существующая и поныне. Когда В.Ф. Яковлев был Председателем Высшего Арбитражного Суда РФ, его школа сформировалась в самом суде, а также в

¹ Вместе с тем во многих публикациях авторы не определяют признаки, по которым могут быть выделены научные школы, а лишь указывают на их существование.

Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (в настоящее время — Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ), в которой он в 1997 г. возглавил кафедру правового обеспечения рыночной экономики и годом позднее Диссертационный Совет по защите диссертаций на соискание ученых степеней по юриспруденции. Используя огромный научный и практический потенциал Высшего Арбитражного Суда РФ, научную и учебную базу Академии, с привлечением уже состоявшихся выпускников свердловской и других юридических школ, удалось сформировать, воспитать и дать путевку в научную жизнь многим представителям юридической профессии, прежде всего в сфере частного права и гражданского и арбитражного процесса. В Диссертационном Совете Яковлева В.Ф. защищались и защищаются представители научного сообщества, судебной системы, преподаватели. Огромна роль профессора В.Ф. Яковлева в становлении и развитии юридической школы в Исследовательском центре частного права при Президенте Российской Федерации.

В результате симбиоза представителей юридической профессии происходит тесное взаимодействие с судебными органами, участие в разработке рекомендаций по применению того или иного положения закона.

Методологический потенциал научной школы проявляется в результатах исследовательской деятельности ее представителей. Неслучайно все базовые учебники по советскому гражданскому праву были «привязаны» к научным школам. Естественно, что в рамках учебной литературы невозможно представить все аспекты отстаиваемой позиции той или иной научной школы, тем не менее по принципиальным вопросам, относящимся к методологии гражданского права, авторы придерживаются собственной позиции. В современной цивилистике, несмотря на многократно увеличившееся количество учебной литературы, подобная тенденция сохраняется. Ссылки на базовую учебную литературу можно найти в тексте практически любой диссертационной работы. Это та основа, которая определяет отправную точку научной деятельности соискателя, дает ориентиры поиска, позволяет выдержать содержание диссертационной работы в логическом единстве. Неслучайно специалисты отмечают значимость мировоззренческого аспекта методологии гражданского права [9].

Таким образом, с одной стороны, «научная школа становится отдельной образовательной единицей (это определенная группа ученых — форма научной социализации отдельных профессиональных индивидуумов, а также способ коллективного развития отдельных наук)» [10, с. 55], с другой стороны — им отводится и функция участия в правоприменении (разъяснения сущности и механизма действия правовых институтов и механизмов), и реализация идейного и методологического потенциала.

Возникает вопрос, каким образом научная школа может оказывать идейное воздействие на общественные отношения? Только через личность основателя и представителей данной школы. Размышляя о деятельности С.Н. Братуся, В.Ф. Яковлев писал, что огромный авторитет ученого «оказывал влияние на окружающую среду, влияние на государственных деятелей, влияние, в конечном счете, на правовую политику» [11, с. 112]. Так же и личность Ю.Х. Калмыкова определила не только его деятельность в качестве основателя саратовской юри-

дической школы, но и его позицию как государственного деятеля. Следствием его научной концепции стало явное усиление роли министерства юстиции в гражданском праве. Достаточно вспомнить первоначальную редакцию ст. 51 ГК РФ: «Юридическое лицо подлежит государственной регистрации в органах юстиции в порядке, определяемом законом о регистрации юридических лиц». Ученый прозорливо предвидел, что фискальный орган не в состоянии обеспечить реализацию тех функций, который возлагаются в новых экономических условиях на институт государственной регистрации юридических лиц. Не менее значимой стала и гражданская позиция Ю.Х. Калмыкова по самым трудным вопросам истории 90-х гг. XX века в России. Как известно, он ушел со своих государственных постов после принятия решения о вводе федеральных военных сил в Чечню. Такая приверженность гуманистическим идеалам и собственным принципам оказывает мощнейшее воздействие и на последователей его теоретических воззрений.

Во многом именно научные школы в СССР и постсоветский этап развития позволили в достаточно короткий период времени создать адекватную экономическим и социально-политическим условиям систему частноправового регулирования, ориентируясь не только на западную модель гражданско-правовых институтов, но и используя достижения дореволюционных цивилистов. Таким образом, формируется авторитет науки гражданского права в обществе [11, с. 112]¹, осуществляется преемственность юридической доктрины. Однозначный вывод о единстве науки гражданского права сделать нельзя. Далеко не по всем вопросам и проблемам формируется так называемое «*communis opinio doctorum*» («общее мнение докторов») — то есть «общее мнение» (согласие) по существу доктрины и ее основных положений — при всех прочих разногласиях, различиях в подходах и т.д. [12, с. 383]. Первые статьи ГК РФ задают общий доктринальный уровень развития науки частного права.

Подводя итоги, можно с уверенностью говорить об исключительно важной роли научных школ в развитии гражданского права. Заложенный в них потенциал позволил в достаточно короткий период создать адекватную экономическим и социально-политическим условиям систему частноправового регулирования на постсоветском пространстве, ориентируясь не только на западную модель гражданско-правовых институтов, но и используя достижения дореволюционных цивилистов. Благодаря научным школам формируется авторитет науки гражданского права в обществе, осуществляется преемственность юридической доктрины.

Список литературы:

1. О мерах по государственной поддержке молодых российских ученых — кандидатов наук и докторов наук и ведущих научных школ Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. № 260 (в ред. от 25 мая 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2005. — № 18, ст. 1686.

¹ В.Ф. Яковлев неслучайно сформулировал подобный призыв: «Наука должна быть авторитетной». Процесс реализации предложений авторов Концепции развития гражданского законодательства на законотворческом уровне убеждает нас в том, что только научный авторитет может служить основной гарантией от некомпетентности.

2. Устюжанина, Е.В. Научная школа как структурная единица научной деятельности / Е.В. Устюжанина, С.Г. Евсюков, А.Г. Петров и др. — М.: ЦЭМИ РАН, 2011. — 77 с.
3. Губин, Е.П. К вопросу о научно-педагогических школах, учебниках и преподавании предпринимательского права в вузах России // Вестник университета им. О.Е. Кутафина. — 2016. — № 11. — С. 20–29.
4. Кванина, В.В. Понятие и признаки научной школы // Вестник университета им. О.Е. Кутафина. — 2016. — № 11. — С. 37–42.
5. Богданов, О.В. Саратовская цивилистическая школа: история и современность // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2016. — № 4. — С. 39–41.
6. Ермолова, О.Н. Роль В.А. Тархова в основании и развитии Саратовской цивилистической школы права / О.Н. Ермолова, С.Т. Максименко // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2016. — № 4 (111). — С. 42–46.
7. Хмелева, Т.И. Ю.Х. Калмыков как один из основоположников Саратовской цивилистической школы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2016. — № 4 (111). — С. 47–49.
8. Криворученко, В.К. Научные школы // Информационный гуманитарный портал «Знание. Понимание. Умение». — 2011. — № 2. — URL: www.zpu-journal.ru.
9. Зайцев, В.В. О мировоззренческом аспекте методологии гражданского права / В.В. Зайцев, В.А. Рыбаков // Методологические проблемы цивилистических исследований: сб. науч. ст. / отв. ред. А.В. Габов, В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. М., 2017. — С. 22–32.
10. Колодуб, Г.В. Саратовская школа гражданского и международного частного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2016. — № 4 (111). — С. 54–57.
11. Яковлев, В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования / В.Ф. Яковлев. — М.: Статут. — 488 с.
12. Нерсисянц, В.С. Общая теория права и государства / В.С. Нерсисянц. — М.: ИНФРА-М, 1999. — 552 с.

Г.Б. Романовский,

*доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой уголовного права
Пензенского государственного
университета*

G.B. Romanovskiy,

*Doctor of Law, Professor, Head of the
Department of Criminal Law of the Penza
State University
vlad93@sura.ru*

Правовая политика в сфере противодействия терроризму*

Аннотация: в условиях нарастания террористических угроз во всем мире происходит постоянный поиск эффективных мер противодействия им. Россия не является исключением. В связи с этим важно определить содержание правотворческой политики в сфере противодействия терроризму, рассмотреть правотворческие инициативы, дать им правовую оценку. Цель работы — определить содержание правотворческих инициатив в сфере противодействия терроризму, провести анализ их основных положений. В результате проведенного исследования, что правотворческая политика в сфере противодействия терроризму во многом зависит от реальных событий, предшествующих

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 17-03-00071.

тем или иным законодательным инициативам. При усилении террористических угроз государство должно принимать эффективные меры противодействия терроризму. При изменении ситуации возможно общественное обсуждение иных инициатив, направленных на либерализацию некоторых законодательных институтов, связанных с противодействием террористическим угрозам.

Ключевые слова: терроризм, противодействие, жертва, защита прав человека.

Legal policy in the field of countering terrorism

Abstract: In the face of growing terrorist threats around the world, there is a constant search for effective countermeasures. Russia is no exception. In this regard, it is important to determine the content of the law-making policy in the sphere of countering terrorism, to consider law-making initiatives, and to give them a legal assessment. The purpose of the work is to determine the content of law-making initiatives in the field of countering terrorism, to analyze their main provisions. As a result of the study, it was pointed out that the law-making policy in the field of countering terrorism largely depends on the real events that precede one or another legislative initiative. With the intensification of terrorist threats, the state must take effective measures to counter terrorism. If the situation changes, public discussion of other initiatives aimed at liberalizing some legislative institutions related to countering terrorist threats is possible.

Keywords: terrorism, counteraction, victim, protection of human rights.

Борьба с терроризмом — актуальная задача практически для любого современного государства, и Российская Федерация не является исключением. На территории нашей страны террористические акты, к сожалению, не являются экзотикой. Один из печальных примеров — теракт в метро Санкт-Петербурга. Каждый раз, после очередной неудачи спецслужб, возникает вопрос о совершенствовании нормативной базы, обеспечивающей эффективное противодействие террористическим угрозам. Одновременно с желанием установить больший контрольный режим в отношении граждан появляются и определенные опасения: насколько ограничения основных прав человека (которые будут неизбежны при возложении дополнительных обязанностей на правоохранительные органы страны) будут иметь положительный эффект? Не будут ли они использованы в целях установления дополнительного контроля за гражданами? Для того чтобы данная проблематика разрешалась в правильном ключе, необходимо проанализировать ту правотворческую политику, которая формировалась в последнее время в рассматриваемом аспекте.

Первым документом, посвященным противодействию терроризму, стал Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» [1]. Многие его положения учеными-юристами были признаны «сырыми». Серьезное испытание (теракт на Дубровке) показало, что закон имеет декларативные нормы, которые в меньшей мере нацелены на реальную защиту прав жертв террора. Итогом стало Постановление Европейского Суда по правам человека от 20 декабря 2011 г. по делу «Финогенов и другие против России» [2], в котором наше государство было признано виновным в нарушении ст. 2 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (право на жизнь).

В настоящее время действует Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [3], в котором значительным образом были скорректированы основы правового регулирования указанной сферы. Обратим

внимание на усиление правозащитного потенциала Закона. Так, в ст. 2, закрепляющей принципы противодействия терроризму, на первом месте обозначен принцип «обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина», за принципом законности следует принцип приоритета защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности.

Проанализируем некоторые законодательческие инициативы, направленные на совершенствование правового регулирования противодействия терроризму. В апреле 2010 г. депутатами Государственной Думы РФ В.В. Жириновским, С.В. Ивановым, Ю.В. Коганом, Ю.А. Напсо, М.С. Рохмистровым, Е.Н. Тепляковым был внесен проект Федерального закона № 356118-5 «О внесении изменений в Федеральный закон "О противодействии терроризму"» в части установления дополнительной гражданско-правовой ответственности членов семьи террориста» [4]. Согласно ст. 24.1, которую предлагалось ввести, гражданско-правовая ответственность за совершение теракта возлагалась на членов семьи террориста, совместно проживающих с ним. Возмещение ущерба предполагалось в том числе и за счет имущества, принадлежащего несовершеннолетним детям террориста. После отрицательных заключений от Правительства РФ и от Комитета по безопасности Государственной Думы [4] проект был отклонен.

В ноябре 2015 г. Парламент Чеченской Республики внес проект Федерального закона № 942687-6 «О внесении изменений в Федеральный закон "О противодействии терроризму" и статью 4 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации"» [5]. Предлагалось дополнить Закон «О противодействии терроризму» ст. 23.1. «Информационное противодействие террористической деятельности», согласно которой запрещалось распространение средствами массовой информации в целях информационного противодействия терроризму сведений, указывающих на национальную принадлежность или на религиозную приверженность лиц или группы лиц, причастных к террористической деятельности. Данный проект был обусловлен тем, что большинство терактов в России совершается гражданами, имеющими мусульманскую религиозную принадлежность, а также не относящимися к этническим русским. Проект был отклонен в мае 2016 г.

Отметим, что данная тенденция не нова. В США и Западной Европе она обусловлена требованиями к мультикультурности и мультиконфессиональности, которые все больше приобретают невероятные формы. Ярким примером служит теракт в Орландо, где 29-летний Омар Седик Матин расстрелял посетителей ночного гей-клуба. Кандидат в президенты США от республиканцев Дональд Трамп в своем Twitter назвал стрельбу в гей-клубе в Орландо проявлением радикального исламского терроризма, он также упрекнул Хиллари Клинтон в том, что в своей речи о теракте она не произнесла слова «радикальный ислам». «Если Хиллари Клинтон и сейчас не сможет заставить себя произнести это словосочетание, то ей следует выйти из президентской гонки» [6]. Религия целенаправленно используется определенными силами для привлечения на свою сторону максимально большего числа сторонников.

В декабре 2016 г. Думой Ставропольского края был внесен проект Федерального закона № 63773-7 «О внесении изменения в статью 25 Федерального закона

"О противодействии терроризму"» [7]. Предлагалось уточнить ст. 25, посвященную вознаграждению за содействие в борьбе с терроризмом, и разрешить производить указанные выплаты за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. В январе 2017 г. проект был снят с рассмотрения.

В апреле 2017 г. был внесен еще один проект Федерального закона об отмене решения о предоставлении российского гражданства лицам, осужденным за преступления террористического характера (в том числе за попытку насильственного захвата власти, посягательства на жизнь государственного деятеля, если это сопряжено с осуществлением террористической деятельности) [8]. Проект был внесен всеми четырьмя лидерами думских фракций. 11 апреля о такой возможности заявил Президент РФ В.В. Путин. Аналогичная позиция была высказана Президентом Республики Казахстан Н. Назарбаевым. Глава Совета при Президенте России по правам человека М. Федотов прокомментировал инициативу: «Внесенный законопроект, с одной стороны, совершенно точно отражает позицию президента, с другой — ясно вписывается в наше законодательство о гражданстве. Речь в проекте идет не о лишении гражданства, а только об отмене решения о натурализации, т.е. его приобретения иностранцем или лицом без гражданства» [9].

Подобные инициативы о лишении гражданства террористов уже озвучивались в парламенте страны. В 2016 г. в «пакете Яровой» содержалось предложение об изменении ст. 22 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», устанавливающей основания отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации. В то время многие СМИ проводили аналогии с советской практикой лишения гражданства диссидентов. Однако подобный посыл не имел под собой реальной почвы, И. Яровая предлагала отменять «решение о приобретении гражданства», т.е. в отношении тех, кто является натурализованными гражданами России. Подобный институт отмены решений по вопросам гражданства был закреплен еще Законом РФ от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» [10]. На тот момент (в 1991 г. либеральная идеология имела большее число сторонников в органе законодательной власти) никто не высказывал аналогичных опасений. Приведем опыт США, где перечень оснований для отмены натурализации достаточно широк. § 1481 U.S. Code: Title 8 Chapter 12 — Immigration and Nationality, Subchapter III — Nationality and Naturalization, Part III — Loss of Nationality (§§ 1481 to 1489) [11] закрепляет основания прекращения гражданства США по инициативе государства (они применяются как к натурализованным гражданам, так и гражданам по рождению), среди которых приобретение гражданином США гражданства иностранного государства в результате натурализации, принесение присяги иностранному государству, поступление на военную службу к иностранному государству без специального письменного разрешения, поступление на гражданскую службу правительства иностранного государства, если это сопряжено с наличием либо приобретением гражданства данного государства или принесением ему присяги либо клятвы верности. Есть также такое основание, как совершение измены, попытка свергнуть правительство Соединенных

Штатов, участие в военных действиях против США. При обсуждении «пакета Яровой», по-видимому, для того чтобы снизить накал дискуссии, предложение об отмене решения о приобретении гражданства было снято в процессе обсуждения поправок во втором чтении. После теракта в метро Санкт-Петербурга подобная инициатива была реанимирована. Предсказуем и ее результат. С 1 сентября 2017 г. вступил в силу Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" и статьи 8 и 14 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"» [12], согласно которому допускается отмена решения о приобретении гражданства Российской Федерации в отношении лиц, целью которых было осуществление деятельности, представляющей угрозу основам конституционного строя нашей страны.

Подводя итоги, отметим, что правотворческая политика в сфере противодействия терроризму во многом зависит от реальных событий, предшествующих тем или иным законотворческим инициативам [13]. В условиях реальной опасности (а именно сейчас террористические угрозы как никогда усиливаются) происходит понимание вынужденных мер, на которые идет государство при проведении антитеррористической политики. При изменении ситуации возможно общественное обсуждение иных инициатив, направленных на либерализацию некоторых законодательных институтов, связанных с противодействием террористическим угрозам.

Список литературы:

1. Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — № 31, ст. 3808.
2. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/32590729/> (дата обращения: 12.12.2017).
3. Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2006. — № 11, ст. 1146.
4. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. — URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=356118-5&02> (дата обращения: 12.12.2017).
5. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. — URL: [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=942687-6](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=942687-6) (дата обращения: 12.12.2017).
6. РИА Новости. — URL: <https://ria.ru/world/20160613/1446389736.html> (дата обращения: 12.12.2017).
7. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. — URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=63773-7](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=63773-7) (дата обращения: 12.12.2017).
8. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. — URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=156692-7> (дата обращения: 12.12.2017).
9. Политов, Ю. Паспорт на стол // Российская газета. — 2017. — 18 апреля.
10. Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. — 1992. — № 6, ст. 243.
11. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/8/1481> (дата обращения: 12.12.2017).
12. Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2017. — № 31, ч. 1, ст. 4792.
13. Романовский, Г.Б. Принципы правотворческой политики: проблемы реализации // Российский журнал правовых исследований. — 2015. — № 2. — С. 45–50.

Е.В. Колесников,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры конституционного
права Саратовской государственной
юридической академии
Я.В. Солостовская,
аспирант кафедры конституционного
права Саратовской государственной
юридической академии

E.V. Kolesnikov,
Doctor of Law, Professor, Professor of
Department of Constitutional Law of the
Saratov State Legal Academy
k_kmp@ssla.ru
Ya.V. Solostovskaya,
Graduate student of Department of
constitutional Law Saratov State Legal
Academy
solostovskaya@yandex.ru

Толкование основных норм Конституционным Судом России: проблема способов толкования

Аннотация: в статье рассмотрены основные способы толкования Конституционным судом России конституционных норм. Для торжества законности и принципов правовой государственности большое значение имеет правильное применение и толкование фундаментальных (базовых) установлений, содержащихся в конституционном тексте 1993 г. Отмечено, что проблематика толкования в конституционном праве России является относительно новой и актуальной. Конституция РФ закрепила сущностные основы толкования основных норм, установив компетенцию федерального органа конституционного контроля.

Показана сложность и политическая значимость данной деятельности. Конституционный Суд России широко использует филологический, логический, систематический и другие способы интерпретации. Отмечается дискуссионность телеологического (целевого) толкования.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, Конституционный Суд России, толкование права, конституционное толкование, способы толкования, реализация права.

Interpretation of the basic norms by the Constitutional Court of Russia: the problematic of the ways of interpretation

Abstract: The article considers the main ways of interpretation by the Constitutional Court of Russia of constitutional norms. For the triumph of legality and the principles of legal statehood, the interpretation of fundamental (basic) provisions contained in the 1993 constitutional text is of great importance. It is noted that the problem of interpretation in the constitutional law of Russia is relatively new and relevant. The Constitution of the Russian Federation consolidated the essential foundations for interpreting the basic norms by establishing the competence of the federal body for constitutional review.

The complexity and political significance of this activity is shown. The Constitutional Court widely uses teleological, logical, systematic and other methods of interpretation. It is said about the discussion of teleological (objective) interpretation.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, Constitutional Court of the Russian Federation, interpretation of law, constitutional interpretation, ways of interpretation, realization of law.

Для утверждения законности и правопорядка большое значение имеют правильное применение и толкование конституционных установлений. В отечественном и зарубежном правоведении проблема толкования достаточно традиционна, однако в конституционном праве России является относительно новой и недостаточно исследованной. За последние годы было опубликовано более 20 работ по данной проблеме (С.А. Авакьян, Н.С. Бондарь, Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев, В.Д. Зорькин, Г.Н. Комкова,

И.А. Кравец, В.В. Лазарев, Л.В. Лазарев, М.А. Митюков, С.Э. Несмеянова, Ж.И. Овсепян, Т.Я. Хабриева, Б.С. Эбзеев и др.) [1, с. 387–389].

По Конституции Союза ССР 1977 г. правом толковать законы обладал только Президиум Верховного Совета Советского Союза (п. 5 ст. 121) по различным вопросам, урегулированным общесоюзным законодательством. Оно имело высшую юридическую силу и носило общеобязательный характер [2].

С конца 1991 г. в России действует Конституционный Суд. Подобного органа государственной власти не было ни в Советском Союзе, ни в РСФСР.

Конституционный Суд РФ — орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством *конституционного судопроизводства*. Его статус и полномочия определены Конституцией России и Федеральным конституционным законом № 1-ФКЗ от 12 июля 1994 г. [3].

Законность, идеалы и принципы демократической правовой государственности требуют, чтобы применялись и соответственно истолковывались только действующие юридические нормы, а не отмененные или признанные утратившими силу.

Конституция сама определяет свою наивысшую (максимальную) юридическую силу, все другие нормативные и правоприменительные акты должны соответствовать ей. Конституционный акт 1993 г. закрепил сущностные основы толкования основных норм, установив компетенцию федерального органа конституционного контроля (ст. 125).

Согласно Конституции (ч. 5 ст. 125) Конституционный Суд РФ вправе давать официальные и обязательные для органов публичной власти, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений толкования базовых (основных) норм.

Толкование осуществляется не по абстрактным основаниям, а только в ходе конституционного судопроизводства для решения конкретного дела, возникшего из реальной, как правило, непростой жизненной ситуации.

Нормативное толкование, осуществляемое высоким Судом, рассчитано на неоднократное применение, распространяемое на неопределенный круг субъектов, и является официальным. Реализация основных норм зависит от интерпретации, данной Конституционным Судом РФ.

Особой ролью и наибольшей юридической силой характеризуются акты Конституционного Суда о толковании российского Основного Закона. В литературе неоднократно отмечались такие главные особенности подобных интерпретационных решений, как их наибольшая юридическая сила, особый порядок производства, значимость последствий для правотворческих и правоприменительных органов.

Вынесенные в результате конституционного производства постановления о толковании основных норм имеют решающее значение для правоприменительной практики. Всего в настоящее время Конституционным Судом России принято 14 решений по делам о толковании отдельных положений Основного Закона, последнее — в 2015 г. [4, с. 33–150]. Следует отметить их высокое место в правовой иерархии, приравненное к силе самого конституционного акта.

С принятием законодательных новелл от 23 декабря 2016 г. роль подобных интерпретационных актов повысилась [5]. Отныне все российские правоприменители должны руководствоваться таким истолкованием правовой нормы, которая дана во вступившем в силу постановлении Конституционного Суда РФ (ч. 4–5 ст. 79 Федерального конституционного закона 1994 г.).

Акты официального нормативного толкования Конституции действуют вместе («синхронно») с толкуемой нормой, которая вследствие этого приобретает как бы новый «оттенок», другое более высокое качество. В любом случае Суд не может выходить за концептуально-текстуальное конституционное пространство.

Основанием к рассмотрению дела в Конституционном Суде является обнаружившаяся неопределенность в понимании установленных конституционных положений, неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ закон, иной нормативный акт, договор между органами государственной власти, не вступивший в силу международный договор, спор о компетенции (ч. 2 ст. 36 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ от 12 июля 1994 г.).

Право на обращение с запросом о толковании Конституции РФ принадлежит ограниченному кругу субъектов — Президенту РФ, палатам Федерального Собрания, Правительству, органам представительной (законодательной) власти российских субъектов.

Толкование конституционных норм дается по итогам рассмотрения дела, назначенного к слушанию на заседании Конституционного Суда РФ, решение принимается большинством не менее двух третей от числа действующих судей. Оно оформляется в виде постановления, является окончательным, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно (после провозглашения не может быть пересмотрено каким-либо другим органом или должностным лицом).

Все постановления о толковании основных норм касались важных и политически значимых аспектов функционирования России как демократического правового государства, принципа разделения властей, защиты прав и свобод человека, развития федеративных отношений. Их позитивное значение не вызывает сомнений.

Существенное влияние на содержание итогов толковательной деятельности оказывают *способы толкования*.

Вопросы дифференциации способов толкования являются одними из актуальных и дискуссионных проблем реализации Конституции. Несомненно, что необходимо разграничивать понятия способов, приемов, видов, методов толкования. *Способы толкования* — это приемы, правила и средства познания правовых предписаний, используемые сознательно или интуитивно субъектом для получения ясности относительно юридических норм [6, с. 374]. В теории права принято различать понятия «прием» и «способ». Способ толкования — это весьма широкое понятие, включающее в себя специальные технические средства — приемы познания. Необходимо согласиться с утверждением Н.Н. Вопленко о том, что способы толкования права обуславливаются сферами социального бытия права (правовые предписания, правовое сознание, право-

вые отношения) и внутренними свойствами права (государственно-волевой характер права, нормативность, государственная обязательность, системность, формальная определенность). При этом каждый способ толкования выбирается и используется в связи с возникшей интерпретационной ситуацией [7, с. 28].

В свою очередь термин «прием» означает относительно самостоятельное конкретное познавательное действие, движение мысли интерпретатора. Таковыми являются: сравнение (сопоставление), аналогия, получение новых знаний при анализе имеющихся документов и др. Юридической науке и практике давно известны правила, с помощью которых успешно преодолевается двусмысленность текстов нормативных правовых актов [8, с. 81–95].

Остановимся на краткой характеристике основных способов толкования юридических предписаний через призму применения норм российской Конституции.

Толковательный процесс, направленный на уяснение базовых норм, начинается с *филологического* (лингвистического, грамматического, языкового, словесного, текстового, формально-буквенного) *толкования*, который является основой для последующей интерпретации текста. Только при его использовании может осуществляться интеллектуальный процесс, направленный на уяснение содержания конкретных суждений и словесных формулировок в целом. Суть данного способа толкования заключается в тщательной грамматико-синтаксической проработке «буквы» документа, в анализе слов, предложений и словесных формулировок. Прежде чем производить те или иные логические операции с понятием для познания его смысла, необходимо первоначально установить, что тем или иным словом, термином или группой слов обозначено в конкретной норме. В процессе использования этого способа осуществляется лексико-морфологический анализ слов, специальных терминов, словосочетаний и синтаксическое уяснение конституционного положения. Выясняется также структура построения предложений, использования союзов, предлогов, знаков пунктуации и т.д. Первичным действием должно быть установление значения слова (или понятия) в соответствии с правилами русского литературного языка. Интерпретатор исходит из такого понимания термина, который установил законодатель, дав его легальное определение. Без использования данного способа не может осуществляться познавательный процесс, направленный на уяснение смысла и определение значения словесных формулировок в целом, именно поэтому во многих постановлениях Конституционного Суда о толковании основных норм он нашел широкое применение.

Представляет интерес Особое мнение судьи этого высокого Суда В.И. Олейника относительно Постановления от 11 декабря 1998 г. № 28-П: «Грамматическое толкование части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации в ее системной связи с другими частями этой статьи, а также с учетом ее телеологического толкования позволяет сделать вывод, что использование в ней множественного числа "после трехкратного отклонения представленных кандидатур" означает, что подразумеваются две или более кандидатуры» [9]. По его утверждению, с позиции филологического толкования этой базовой нормы (п. 4 ст. 111) вообще нельзя считать, что в конституционном тексте идет речь об одной кандидатуре, трижды представляемой

на рассмотрение Государственной Думы. Однако позиция Конституционного Суда РФ, нашедшая отражение в Постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П, была совершенно иной, на что неоднократно обращалось внимание в юридической науке.

В некотором роде продолжением филологического способа в процессе толкования является *логический способ*, который, однако, носит самостоятельный и принципиальный характер. Суть его состоит в применении законов и правил формальной логики. Логический способ направлен на достижение истинности суждений при толковании базовой нормы, познание мыслей законодателя, заключенных в документально-языковую форму конституционных предписаний. Рассуждения и выводы интерпретатора должны следовать законам и правилам логики. Только в этом случае результат толкования можно расценивать в качестве верного (истинного). Игнорирование или нарушение логических требований дает основание считать интерпретационные нормы не правильными, а суждения об их содержании — не истинными.

Необходимость в логическом преобразовании возникает и в связи с познанием внутренней структуры правового положения. К примеру, сущностные элементы нормы (гипотеза, диспозиция, санкция) в конституционном праве четко не просматриваются, поэтому интерпретатор анализируемых основополагающих положений вынужден выяснять логическую структуру нормы, руководствуясь здравым смыслом, исходя при этом из отдельных единиц юридического текста.

На основе логического способа Конституционный Суд России принял Постановление от 31 октября 1995 г. № 12-П о толковании ст. 136 Конституции РФ. Действующие конституционные нормы не устанавливают форму акта о поправке к Конституции. Основопологающие положения, содержащиеся в ст. 136, как постановил федеральный орган конституционного контроля, могут быть реализованы только в форме специального правового акта — Закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального, так и от федерального конституционного закона [10]. Судьи этого высокого Суда, руководствуясь правилами и законами логики, сопоставили порядок применения федерального конституционного закона (ст. 108) и отдельные признаки правового акта о конституционной поправке (ст. 136), не названного законодателем. Был сделан обоснованный вывод об особой форме данного акта, который принимается в порядке, предусмотренном для федерального конституционного закона, но имеет самостоятельный характер. Изменения в ч. 1 ст. 81, ч. 1 ст. 96, ст. 103 Конституции РФ, внесенные Президентом России в конце 2008 г., осуществлялись путем подготовки Законов Российской Федерации о конституционной поправке, а не в иных правовых формах [11].

Существенное значение имеет *систематический (системный) способ толкования*. По утверждению Н.В. Витрука, он подразумевает уяснение смысла конституционного установления, исходя из его места, во-первых, в структуре содержания самой Конституции; во-вторых, в системе источников конституционного права и, в-третьих, в системе российского права, взятого в целом [12, с. 137]. Следует согласиться со сказанным, однако нельзя не учитывать роль

международного и европейского права в совершенствовании отечественной правовой системы и всю совокупность актов Конституционного Суда РФ, действующих в данный период. *Цель систематического толкования* — обеспечить единство правоприменительной практики, целостность, непротиворечивость и согласованность системы законодательства.

Федеральный орган конституционного контроля осуществляет толкование основных норм не только при вынесении постановления о толковании отдельных положений Конституции, но и при реализации других предоставленных ему в силу ст. 125 Конституции РФ полномочий. Так, использование систематического толкования было преобладающим при вынесении Определения от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-Р. В нем сказано, что положения Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 г. № 3-П *в системе действующего правового регулирования*, на основе которого в результате длительного моратория на применение смертной казни сформировались устойчивые гарантии права человека не быть подвергнутым смертной казни и сложился конституционно-правовой режим, в рамках которого *с учетом международно-правовой тенденции* и обязательств, взятых на себя Российской Федерацией, — в совокупности с другими обстоятельствами свидетельствуют о недопустимости применения смертной казни на всей государственной российской территории, в том числе по обвинительному приговору, вынесенному на основании вердикта присяжных заседателей [13]. При этом учитывалось гуманистическое содержание ст. 20 российской Конституции о смертной казни как исключительной меры наказания, носящей временный характер («впредь до ее отмены»).

Этот способ использовался и в других решениях. Так, при анализе вышеупомянутого Постановления от 31 октября 1995 г. № 12-П заметно применение систематического толкования [10].

При толковании любая норма должна интерпретироваться таким образом, чтобы не было противоречий с другими правоположениями, т.к. все элементы правовой материи согласованы и находятся во взаимосвязи. Кроме того, в процессе правоприменения высокий Суд руководствуется иерархией юридических норм. Без этого нельзя обеспечить правопорядок. В базовом законе от 21 июля 1994 г. законодатель прямо ориентирует Конституционный Суд на использование систематического способа при принятии решения (ч. 2 ст. 74), однако и преувеличивать его значение нельзя. Так, некорректным является утверждение А.Н. Булаева о том, что всестороннее изучение систематического толкования является залогом эффективного функционирования всей системы российского законодательства [14, с. 4]. В правоведении установлено отсутствие прямой и непосредственной связи между изучением или даже исследованием того или иного социального института и его высоким местом в реальной системе общественных отношений. Юридическая практика данный вывод полностью подтверждает.

Важный элемент анализа конституционного положения связан с *историко-политическим способом толкования*. Изучение исторической обстановки, сложившейся при издании нормы, тех задач, которые ставили перед собой ее составители, установление социального назначения указанных

правоположений на основе изучения общественных процессов, обусловивших ее возникновение и действие, составляют суть историко-политического толкования. Указанный способ толкования позволяет учитывать социальные и политические условия, сложившиеся как в ходе самого толковательного процесса, так и в момент принятия акта. Заметим, что не совсем точно предельно широкое понимание историко-политического толкования, когда в него включается, например, уяснение «тех целей и задач, которые преследовало государство посредством введения нормы в действие» (Н.Г. Александров) [15, с. 553]. На наш взгляд, последнее обстоятельство относится к телеологическому толкованию.

Традиционный перечень способов толкования конституции не является исчерпывающим. При уяснении и интерпретации текста Основного Закона учитываются многие факторы, которые непосредственно не входят в содержание использованных способов толкования. К ним следует отнести: здравый смысл, общеправовые и международно-правовые принципы, общечеловеческие ценности, юридические доктрины, прецеденты официального толкования конституции, правовые позиции конституционных и иных высших судов, достижения в науке и научно-технический прогресс, эмпирические (фактические) данные. Использование указанных критериев в комплексе, по мнению Н.В. Витрука, можно классифицировать как социально-правовой способ толкования Конституции [12, с. 139]. Данное суждение весьма спорно и требует большей аргументации. Приведенные разноплановые факторы не могут охватывать традиционные способы толкования, они различны по своей природе. В сущности, эти обстоятельства являются составной частью, элементами правовой культуры и юридического профессионализма. Неслучайно в учебной и научной литературе социально-правовой способ обычно не выделяется [16, с. 306–360; 17, с. 304–308; 18, с. 354–355; 19, с. 290–292].

Дискуссионным остается вопрос о существовании *телеологического (целевого) способа толкования* как самостоятельного способа толкования норм Конституции. На его необходимость неоднократно указывали отдельные исследователи [20–22; 23, с. 461]. Обращается внимание и на дискуссионность выделения этого способа [24, с. 402–403], который применялся (не всегда последовательно) в практике конституционного судопроизводства: например, в Постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П о толковании положений ч. 4 ст. 11 российской Конституции. В этом итоговом решении было отмечено, что конституционно-правовой смысл рассматриваемой статьи (ч. 4 ст. 111) может и должен быть выявлен только с учетом поставленных целей и задач законодателя [9].

Данный способ использовался и при вынесении решения от 1 июля 2015 г. № 18-П по делу о толковании ст. 96 (ч. 1), ст. 99 (ч. 1, 2, и 4) Конституции России. В связи с переносом очередных выборов Государственной Думы с 4 декабря 2016 г. на 18 сентября того же года и фактическим уменьшением срока ее полномочий на два с половиной месяца возникла потребность в толковании базовых положений о статусе, сроке деятельности нижней палаты, возможности переноса выборов. Конституционный Суд при рассмотрении этого дела неоднократно оперировал понятием «значимость преследуемых

Федеральным Собранием целей по переносу выборов», но вместе с тем он исходил из необходимости соблюдения всех конституционных норм и принципов, включая выраженные в них цели и ценности [26].

При использовании телеологического (целевого) способа дискуссионным выступает вопрос о том, что подлежит выяснению в процессе толкования: воля законодателя (в данном случае законодателем выступает многонациональный народ) или смысл самого закона. Обратимся к Постановлению от 12 апреля 1995 г. № 12-П. В нем Конституционный Суд отдал предпочтение *смыслу самой Конституции*, признав, что положение об «общем числе депутатов» Государственной Думы, содержащееся в указанных конституционных статьях, следует понимать как число депутатов, установленное для депутатов Государственной Думы ч. 3 ст. 95 Конституции, — 450 депутатов [27]. В то же время в Постановлении от 20 февраля 1996 г. № 5-П по делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 8 мая 1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предпочтение было отдано изначальному введению объема депутатских иммунитетов, из которого *исходили создатели проекта Конституции* [28].

Деление на способы толкования, безусловно, существенно, однако на практике оно не носит абсолютного характера, т.к. рассматриваемые способы взаимосвязаны и взаимообуславливают друг друга.

Необходима активация деятельности по направлению запросов о толковании Конституции Российской Федерации в Конституционный Суд уполномоченных объектов.

Толкование анализируемых норм призвано обеспечить и стабильность, и динамизм в системе конституционной регламентации общественных отношений. Правоприменительная практика конституционного толкования должна обогащаться и совершенствоваться.

Список литературы:

1. Авакьян, С.А. Библиография по конституционному и муниципальному праву России (2007–2016) / С.А. Авакьян. — М.: Юстицинформ, 2018. — 544 с.
2. Конституция (Основной закон) Союза ССР: принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. // Известия. — 1977. — 8 окт.
3. О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 12 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1994. — № 13, ст. 1447; 2001. — № 7, ст. 607; № 51, ст. 4824; 2004. — № 24, ст. 2334; 2005. — № 15, ст. 1273; 2007. — № 7, ст. 829; 2009. — № 23, ст. 2754; 2010. — № 45, ст. 5742; 2013. — № 14, ст. 1637; 2014. — № 11, ст. 1088; 2017. — № 1, ч. 1, ст. 2.
4. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации: в 2 т. / отв. ред. Б.С. Эбзеев. М.: Юрист, 2000. — Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление. — 589 с.; Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2000. — № 29, ст. 3118; 2015. — № 28, ст. 4335.
5. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: федеральный конституционный закон № 11-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2017. — № 1, ч. 1, ст. 2.

6. Общая теория права: курс лекций / под общей ред. В.К. Бабаева. — Н. Новгород: Нижегородская ВШ МВД, 1993. — 544 с. (автор главы — Н.Н. Вопленко).
7. Вопленко, Н.Н. Толкование права / Н.Н. Вопленко. — Волгоград: Изд-во Волгоград. гос. ун-та, 2007. — 126 с.
8. Васьковский, Е.В. Руководство к толкованию и применению законов / Е.В. Васьковский. — СПб.: Юрид. бюро «Городец», 1997. — 128 с.
9. Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — № 52, ст. 6447.
10. Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 45, ст. 4408.
11. Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — № 1, ст. 12.
12. Витрук, Н.В. Верность Конституции / Н.В. Витрук. — М.: Изд-во Рос. академии правосудия, 2008. — 272 с.
13. Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — № 48, ст. 5867.
14. Булаев, Н.А. Роль систематического толкования в обеспечении единства российского законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.А. Булаев. — Саратов: Саратовская гос. академия права, 2008. — 24 с.
15. Теория государства и права / отв. ред. Н.Г. Александров. — М.: Юрид. лит., 1974. — 640 с.
16. Алексеев, С.С. Общая теория права: в 2-х т. / С.С. Алексеев. — М.: Юрид. лит., 1982. — Т. 2. — 360 с.
17. Комкова, Г.Н. Конституционное право Российской Федерации / Г.Н. Комкова, Е.В. Колесников, М.А. Липчанская. — М.: Юрайт, 2016. — 474 с.
18. Матузов, Н.И. Теория государства и права / Н.И. Матузов, А.В. Малько. — М.: Юрист, 2004. — 512 с.
19. Теория государства и права / под ред. В.В. Лазарева. — М.: Право и закон, 2001. — 520 с.
20. Насырова, Т.Я. Теологическое (целевое) толкование советского закона / Т.Я. Насырова. — Казань: Изд-во Казанского гос. ун-та, 1988. — 145 с.
21. Насырова, Т.Я. Теологическое толкование советского закона и правотворчества / Т.Я. Насырова, В.В. Лазарев // Правоведение. — 1988. — № 2. — С. 25–32.
22. Хабриева, Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика / Т.Я. Хабриева. — М.: Юрист, 1998. — 245 с.
23. Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. — М.: Юрист, 2003. — 592 с.
24. Актуальные проблемы теории и практики правового регулирования / под ред. В.Л. Кулапова. — Саратов: Изд-во Саратовской гос. юрид. академии, 2016. — 448 с.
25. Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2015. — № 28, ст. 4335.
26. Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 16, ст. 1451.
27. Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 9, ст. 828.

• ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •

П.Н. Андреева,
младший юрисконсульт, студентка
очного отделения магистратуры РУДН

P.N. Andreeva,
Junior legal adviser, Receiving Master's
degree at RUDN
andreeva_pln@bk.ru

Право на инсоляцию и Программа реновации в городе Москве

Аннотация: в статье анализируются положения Программы реновации в городе Москве, раскрываются ее ключевые моменты. Актуальность статьи обусловлена необходимостью соблюдения прав и свобод граждан в ходе реализации проекта. Цель — выявить основные проблемы, затрагивающие качество жизни граждан в процессе воплощения Программы реновации. Раскрывается важность солнечного света в жизнедеятельности человека, его влияние на здоровье и окружающую среду, обосновывается взаимосвязь права на инсоляцию и планируемой застройки. Рассматриваются принятые законодательные изменения. Анализируется зарубежный опыт застройки городов, выявляются положительные стороны программ реконструкции зданий. Для решения поставленных задач в статье используются методы сравнения, анализа и описания. Автором сформулированы предложения по поиску альтернативных путей решения поставленных в Программе реновации задач.

Ключевые слова: реновация, инсоляция, право на здоровье, право на благоприятную окружающую среду, градостроительство, планировка и застройка.

The insolation rights and renovation Programme in Moscow

Abstract: the article analyzes the provisions of the renovation Programme in Moscow and reveals key points. The actuality of the article substantiates the necessity of citizens' rights observance during the project realization. The purpose of the article is identification of main problems, which affect the human lives, during the realization of the renovation Programme. The importance of the sunlight, which influences on peoples' health and environment, is identified in the article. The interrelation of the rights insolation and planned building is substantiated, the adopted legislative changes are considered. International experience of the development of cities is analyzed and the advantages of the reconstruction programme are revealed. The article is composed with the help of Comparison, analysis, descriptions methods. The author proposes alternative ways of resolving the issues.

Keywords: renovation, insolation, the right to health, the favorable environment rights, urban planning, planning and development.

Программа реновации пятиэтажек Москвы — градостроительная стратегия, цель которой — обновление жилья москвичей. Данный вопрос обсуждался на протяжении не одного десятилетия руководителями страны и общественностью, предпринимались попытки создания соответствующей программы, например, в 1980-х гг., когда задумались о сносе пятиэтажек. В связи с начавшейся перестройкой и необходимостью решения более актуальных задач программа так и не была реализована.

В 60—70 гг. прошлого века в Москве массово возводились хрущевки, представляющие собой упрощенный вариант благоустроенного жилья.

Сегодня вопрос о сносе пятиэтажек актуален еще и потому, что они становятся непригодными для проживания, поскольку строились они с расчетом на определенный период (порядка 20–25 лет), их ресурсоспособность исчерпала себя.

По предварительным данным, в Москве планируется снести около 25 млн кв. м ветхого жилья и построить новые многоэтажные здания. Основные критерии «ветхого» жилья следующие: общее состояние дома, его износ и местоположение. Еще одна причина актуальности Программы реновации — ее финансовая составляющая. По данным Росстата, жилищный фонд Москвы составляет около 234 млн кв. м. Согласно данным программы «Жилище» на 2012–2018 годы, половина жилых домов в городе нуждается в капремонте [1]. Отремонтированных домов в Москве насчитывается не так уж много. Мэрия г. Москвы справедливо заявляет, что дешевле построить новый дом, чем ремонтировать здания, которые в недалеком будущем снесут.

Процесс обновления жилья сложный, он требует значительных финансовых затрат, а также взаимодействия с населением. По предварительной оценке, Программа рассчитана на 20 и более лет. В постановлении Правительства Москвы от 1 августа 2017 г. № 497-ПП «О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве» указан приблизительный срок — до 2032 г. [2].

Необходим пакет законов г. Москвы, регулирующих данные правоотношения на указанный период. Несомненно, основная задача новых законов и обновления существующих — защита и гарантия прав граждан при получении новых жилищ и переселении.

В мае-июне 2017 г. в действие вступили дополнения и изменения в соответствующее федеральное законодательство. Принят Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О статусе столицы Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве». В Законе «О статусе столицы Российской Федерации» введено понятие «реновация», под которой понимается совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с Программой реновации жилищного фонда в городе Москве, направленных на обновление среды жизнедеятельности и создание благоприятных условий проживания граждан, общественного пространства в целях предотвращения роста аварийного жилищного фонда в городе Москве, обеспечения развития жилых территорий и их благоустройства [3].

Программа реновации — глобальный проект, затрагивающий права граждан, в связи с чем нужно гарантировать их реализацию, а также объяснить жителям столицы, что Программа действительно улучшит их жилищное положение. Более того, Закон г. Москвы «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве» от 17 мая 2017 г. № 14 касается не только положения физических лиц, но и юридических. Снос «хрущевок» затрагивает интересы индивидуальных предпринимателей и

различных организаций, которым также должны быть предоставлены новые производственные места для осуществления коммерческой деятельности.

Согласно итогам голосования, в целом граждане положительно настроены и поддерживают данную Программу. Связано это не только с тем, что переселение будет происходить в новые дома. Законодательство предоставляет возможность регулирования вопросов реновации жителям самостоятельно — путем голосования общего собрания собственников помещений. Москвичи могут выразить свое мнение. Кроме того, согласно законодательным новеллам, новое жилье будет не меньшей площади, а в некоторых случаях — даже большей. Москвичи будут переезжать в свои районы и только по собственному желанию — в соседние. Предусмотрено создание Московского фонда реновации жилой застройки, который будет выступать застройщиком и привлекать денежные средства, что также гарантирует эффективную реализацию данного проекта.

Вместе с тем в ходе реализации Программы проблемы неизбежно будут возникать. Во-первых, это качество домов. В соответствии с Программой реновации строящиеся дома должны быть добротными, вопрос об их сносе, по подсчетам экспертов, не должен подниматься в ближайшее столетие, в противном случае, очевидно, нет смысла в их постройке. Эффективно должны решаться вопросы отопления, электроснабжения и коммуникаций в целом. Не менее важна качественная организация социальной инфраструктуры. Жильцы новых домов и комплексов будут нуждаться в школах, детских садах, больницах, поликлиниках, развлекательно-культурных и других социально-культурных объектах. Возникнет потребность и в парковочных зонах.

Программа реновации в г. Москве не исключает и минусы, которые москвичи почувствуют после застройки. Безусловно, жилищные кварталы будут иметь более современный и ухоженный вид; многие районы, давно нуждающиеся в эстетическом преображении, будут благоустроены, отсутствие аварийных зданий повысит уровень безопасности жильцов. Однако следует предвидеть и то, что указанные преобразования могут повлечь отдельные негативные последствия, например, усложнится ситуация с транспортным обеспечением. Новые дома будут вмещать большее количество людей, чем прежние пятиэтажки, вырастет плотность населения, соответственно, увеличится и количество машин, паркующихся у домов. Повысится потребность в общественном транспорте. По количеству транспортных коллапсов и «пробок» Москва возглавила рейтинг городов в России, программа реновации может лишь усугубить ситуацию.

Как уже отмечалось, финансовая основа проекта — немаловажный фактор Программы. Строительство и обустройство новых домов — это затратные мероприятия, требующие существенных расходов из бюджета Москвы на несколько десятилетий. Возникает риск приостановления других финансовых проектов, повышения цен и т.д.

Не менее важная проблема — уменьшение территорий зеленых зон. При застройке неизбежно будут вырубаться деревья и кустарники, уничтожаться газонное пространство, что, в итоге, приведет к снижению уровня благо-

приятной окружающей среды. Увеличится количество «запечатанных территорий» (определение термина содержится в Законе г. Москвы от 4 июля 2007 г. № 31 «О городских почвах»), поверхность которых покрыта водо- и воздухонепроницаемыми материалами вследствие застройки, асфальтирования и иной деятельности. Косвенно такие покрытия оказывают влияние на незапечатанные — свободно функционирующие городские почвы [4].

Несомненно, зеленую зону можно восстановить, посадить новые деревья, однако на это потребуется дополнительное время. В любом случае — площадь зеленых насаждений существенно уменьшится. Значительная территория будет занята не только новыми домами, но и созданной инфраструктурой, парковками, игровыми площадками и другими социальными объектами, о которых уже упоминалось.

Самая серьезная проблема — *уменьшение количества инсоляции в городе*. Этот фактор в первую очередь будет ущемлять права граждан, в то время как основная задача проекта реновации — улучшение качества их жизни.

Право на инсоляцию — это право человека на солнечный свет [5]. Оно призвано обеспечивать получение человеком солнечного света, который он должен получать, находясь в здании. Важность солнечного света в жизнедеятельности человека обосновывается влиянием солнечных лучей на здоровье и самочувствие организма. Так, инсоляция гарантирует предотвращение многих заболеваний, повышает иммунитет, создает благоприятные условия видимости, положительно действует на нервную систему человека, что подтверждается не только медицинскими исследованиями, но и существующей практикой. Так, А.У. Зеленко еще в 1940 г. ставил вопрос о комплексной реализации инсоляции, притом инсоляция как фактор здоровья выделялась автором в качестве приоритета [6]. Кроме того, солнечный свет необходим и для нормального развития зеленых насаждений, вырабатывающих жизненно необходимый кислород. Очевидно, что искусственное уменьшение солнечного света способствует ухудшению состояния здоровой среды обитания.

При плотной застройке, которую предполагает Программа реновации в Москве, появляется большая вероятность нарушения права на инсоляцию еще и по следующим причинам. Первая состоит в том, что новые дома, согласно Программе реновации, — многоэтажные, а старые хрущевки в основном имеют пять этажей. Следовательно, большая тень от новых многоэтажек будет заслонять свет для соседних домов, зеленых насаждений и прочих объектов. Вторая причина кроется в том, что между домами не всегда соблюдается санитарная зона. Как показывает практика, большинство многоэтажек в Москве строится вплотную (комплекс «Москва-Сити», застройка вблизи метро «Динамо» — «ВТБ Арена парк» и др.). По подсчетам экспертов РБК, реальный коэффициент уплотнения городской застройки при реализации Программы составит 2,18 [7]. Подобный прогноз является *реальной угрозой ухудшения благоприятной окружающей среды в городе*.

Кроме того, в настоящее время приняты меры к сокращению стандартов инсоляции, которые являлись определенной гарантией от плотной застройки. Речь идет о Постановлении от 10 апреля 2017 г. № 47 о внесении изменений в санитарные правила и нормы СанПиН 2.2.1/2.1.1.1076-01

(«Гигиенические требования к инсоляции и солнцезащите помещений жилых и общественных зданий и территорий»). Указанный документ вносит следующие коррективы: нормативная продолжительность инсоляции в центральной зоне *уменьшается* на целых два месяца, в п. 2.4 формулировку «с 22 марта по 22 сентября» заменили на с 22 апреля по 22 августа.

Из перечня медицинских помещений были исключены «изоляторы и палаты», относящиеся к функциональным помещениям, в которых обеспечивалась нормируемая продолжительность инсоляции. Таким образом, перечень помещений с регламентируемой инсоляцией сократился.

Ухудшилось и так называемое световое положение детских и спортивных площадок, на которых проводят время дети, нуждающиеся в здоровой среде в первую очередь. В п. 5.1. указанного СанПиНа была изменена формула, касающаяся детских игровых площадок, спортивных площадок, групповых площадок дошкольных учреждений, спортивных зон, зон отдыха школ и школ-интернатов, зон отдыха ЛПУ. Вместо 3 часов на 50 % площади участка установлена продолжительность инсоляции всего 2,5 часа в совокупности, в том числе не менее 1 часа одного из периодов в случае прерывистой инсоляции на 50 % участка.

Таким образом, появилась тенденция к уменьшению продолжительности инсоляции. Главный архитектор Москвы С. Кузнецов в своем интервью относительно Программы реновации и изменения законодательства в сфере инсоляции отметил следующее: «Лично я считаю, что инсоляция является архаичнейшим пережитком советской нормативной базы. История борьбы с туберкулезом, ради которой она была принята, показала полное банкротство этой идеи. Города, где инсоляции нет и никогда не было, имеют лучшую статистику по туберкулезу, чем Москва и другие города, где с этой болезнью боролись таким образом несколько десятилетий. Приходится констатировать, что инсоляция как минимум не помогает. Ясно, что болезни не связаны с освещением. Нормы сейчас пересмотрены, но не так радикально. Город планируется исходя из принципов создания комфортного для людей пространства: улиц, дворов, площадей» [8].

Конечно, в борьбе с туберкулезом только на инсоляцию надеяться нельзя, это сложное заболевание, которое вызвано низким уровнем иммунитета, режимом питания, генетическим расположением, общей медицинской практикой человека, наличием других заболеваний и воспалений в организме и т.д. Кроме того, риск заболевания увеличивается и от таких факторов, как алкоголь и наркотики. Таким образом, можно предположить, что туберкулез — это не единственный фактор, ввиду которого необходима нормальная продолжительность солнечного освещения. Более того, нельзя утверждать, что инсоляция — пережиток советской эпохи, поскольку в зарубежных странах, таких как Великобритания, Германия, Чехия, Италия, Нидерланды, Польша, Словакия, Эстония, Словения, США, Швеция и др. — естественный свет играет важную роль в обустройстве города, где установлены нормативные регламенты по его регулированию. Отметим, что в Великобритании нормативы инсоляции появились еще в XIX в. и действуют до сих пор.

Инсоляция — это тот фактор, который сдерживал плотную застройку, гарантируя необходимую зеленую зону. Не зря Москву называют самым зеленым городом в Европе. Складывающаяся ситуация может привести к тому, что столицы России лишится такого имиджа, а у ее жителей возникнут проблемы со здоровьем.

Во избежание этого следует обратиться к зарубежному опыту обустройства городов. Следует согласиться с тем, что построить новые дома проще и дешевле, чем ремонтировать старые. Однако в Германии, Польше и Эстонии уже были проведены аналогичные программы, основа которых заключалась в *реконструкции* зданий. Они соответствуют градостроительным стандартам и считаются удобными для проживания. В ходе работ по реконструкции жилых домов в Германии осуществлялись такие мероприятия, как замена покрытия крыши, утепление технического этажа, утепление фасадов с декоративным оформлением здания, замена окон с решением задачи проветривания и рекуперации, утепление перекрытий подвала с его санацией и т.д. На практике было доказано, что нет никаких технических и экономических препятствий для обеспечения соответствия эксплуатации панельных домов типа хрущевок — комфортность проживания и архитектурный облик в этих домах обеспечиваются на уровне современных требований [9]. Следовательно, проблему ветхих домов можно решить, не прибегая к сносу и новому строительству.

Программа реновации — это программа, которая изменит жизнь многих москвичей на долгие годы, создаст новый облик города, что необходимо приветствовать. В то же время следует учитывать, что данная Программа создана и реализуется в целях улучшения их жизни, а не ущемления прав и свобод. Возможная угроза ухудшения состояния благоприятной окружающей среды, жизненно необходимой инсоляции не может не беспокоить жителей российской столицы.

Список литературы:

1. URL: <http://rusrand.ru/analytics/renovaciya-v-moskve-prichiny-posledstviya-alternativnye-scenarii> (дата обращения: 08.10.2017).
2. О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве: постановление Правительства Москвы от 1 августа 2017 г. № 497-ПП. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О статусе столицы Российской Федерации: закон РФ от 15 апреля 1993 № 4802-1 (в ред. от 29 июля 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Прокофьева, Т.В. Городские почвы, запечатанные дорожными покрытиями: автореф. дис. ... канд. биол. наук / Т.В. Прокофьева. — М. 1998. — С. 9.
5. Право и экология: материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 23–24 мая 2013 г.) / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.А. Боголюбов. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФА-М, 2014. — С. 175.
6. Зеленко, А.У. Инсоляция как фактор планировки городов / А.У. Зеленко. — Л., 1940. — С. 3.
7. URL: <https://newizv.ru/news/society/19-06-2017/iz-za-renovatsii-plotnost-zastroyki-v-moskve-mozhet-stat-okazatsya-vyshe> (дата обращения: 08.10.2017).

8. URL: <https://stroim.mos.ru/interviews/plotno-zastroiennyyi-ghorod-okazyvaietsia-komfortnieie> (дата обращения: 08.10.2017).

9. URL: <http://rusrand.ru/analytics/renovaciya-v-moskve-prichiny-posledstviya-alternativnye-scenarii> (дата обращения: 08.10.2017).

Т.А. Спицына,
соискатель кафедры
административного и муниципального
права Саратовской государственной
юридической академии

T.A. Spitsyna,
applicant, Saratov State Academy of Law
T.Lobko@mail.ru

Субъекты административно-правового обеспечения безопасности объектов топливно- энергетического комплекса

Аннотация: актуальность статьи обусловлена необходимостью обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в Российской Федерации посредством организации деятельности субъектов, осуществляющих их физическую защиту, что требует детальной регламентации их полномочий в данной сфере. Цель статьи — рассмотреть систему государственных и негосударственных субъектов, уполномоченных применять административно-правовые средства обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Анализируя законодательные и иные нормативные правовые акты, автор приходит к выводу о том, что регулирование деятельности субъектов обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса не имеет должной систематизации, поскольку роль отдельных субъектов, призванных ее обеспечивать, регламентирована фрагментарно.

Ключевые слова: безопасность, топливно-энергетический комплекс, антитеррористическая защищенность, ведомственная охрана, государственное управление.

The subjects of administrative-legal protection of objects of fuel and energy complex

Abstract: the relevance of article is connected with necessity of safety of objects of fuel and energy complex in the Russian Federation through the organization of activities of entities involved in their physical protection, which requires detailed regulation of their powers in this area, starting with the Government of the Russian Federation and ending with non-state actors. The purpose of this article is to review the system of state and non-state actors authorised to apply administrative-legal means of ensuring safety of objects of fuel and energy complex. The tasks were implemented with the help of scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method), and formal-legal method. Analyzing legislative and other regulatory legal acts, the author came to the conclusion that the regulation of subjects of safety of objects of fuel and energy complex has systematised as the role of individual subjects, designed to provide regulated fragmentary, not allowing them to define their powers in this area.

Keywords: safety, fuel and energy complex, the anti-terrorist protection, departmental security, public administration.

Обеспечение безопасности объектов топливно-энергетического комплекса имеет стратегическое значение для организации бесперебойного снабжения энергоресурсами потребителей продукции данного комплекса. В механизме обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического

комплекса первоочередную роль играют субъекты, которые гарантируют защищенность указанных объектов. От надлежащего нормативно-правового регулирования их деятельности и организации их взаимодействия зависит нормальное функционирование магистральных трубопроводов, газораспределительных станций и сетей, а также иных элементов системы топливно-энергетического комплекса. Слаженная работа указанных субъектов должна обеспечить антитеррористическую защищенность и защищенность от иных актов незаконного вмешательства.

В общем виде субъекты обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса указаны в Федеральном законе от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ (в ред. от 6 июля 2016 г.) «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»[1]. Единого систематизированного перечня этих субъектов в данном законе нет, однако, если исходить из его содержания, их можно подразделить на государственно-властные субъекты; субъекты, наделенные публично-властными полномочиями по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса; коллегиальные органы по противодействию терроризму, создаваемые в субъектах РФ.

К государственно-властным субъектам относятся: 1) Правительство Российской Федерации; 2) подразделения и организации федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса (Министерство экономического развития Российской Федерации); 3) подразделения и организации федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере вневедомственной охраны (Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации); 4) федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности (Федеральная служба безопасности Российской Федерации); 5) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (МЧС России).

Негосударственными субъектами, уполномоченными обеспечивать безопасность в данной сфере, являются сами субъекты топливно-энергетического комплекса, а также частные охранные организации.

Правительство Российской Федерации наделено многочисленными нормотворческими полномочиями в сфере обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса. Несмотря на то, что указанный орган непосредственно не осуществляет физическую защиту объектов нефтедобывающей, нефтехимической, нефтеперерабатывающей, угольной, газовой, торфяной и сланцевой промышленности, а также электроэнергетики, его следует относить к субъектам обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, поскольку он организует внешнеуправленческую деятельность субъектов исполнительной власти, координирует их взаимодействие с иными публично-властными субъектами, определяет организаци-

онные основы деятельности субъектов топливно-энергетического комплекса по обеспечению антитеррористической защищенности объектов. Реализация таких полномочий является системообразующим фактором для обеспечения физической защиты объектов топливно-энергетического комплекса, поскольку в систему обеспечения антитеррористической защищенности этих объектов входит не только собственно физическая защита, но и в первую очередь осуществление определяемой государством системы правовых, организационных, экономических и иных мер, направленных на обеспечение безопасности объектов топливно-энергетического комплекса (п. 8 ст. 2 указанного Закона), что отчасти входит в сферу компетенции Правительства Российской Федерации.

Оно устанавливает порядок проведения и критерии категорирования данных объектов в зависимости от степени потенциальной опасности; порядок формирования и ведения реестра этих объектов; порядок осуществления федерального государственного контроля и надзора за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса; порядок и сроки актуализации паспорта безопасности данных объектов; порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и субъектов топливно-энергетического комплекса при проверке информации об угрозе совершения акта незаконного вмешательства; порядок информирования субъектами топливно-энергетического комплекса компетентные государственные органы об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства; требования обеспечения безопасности линейных объектов топливно-энергетического комплекса с учетом их особенностей.

Реализация изложенных полномочий является неременным условием формирования устойчивого и эффективного механизма обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса. Нормотворческая деятельность Правительства РФ призвана детализировать функции субъектов, призванных осуществлять их физическую защиту.

Правовое положение Министерства энергетики РФ в исследуемой сфере имеет разнонаправленное содержание. Во-первых, Минэнерго России осуществляет нормотворческую деятельность, направленную на обеспечение безопасности объектов топливно-энергетического комплекса. Во-вторых, для него характерно осуществление деятельности в области стратегического планирования по обеспечению их безопасности. В-третьих, ему присущи полномочия регистрационного характера, и, в-четвертых, его органы и организации непосредственно осуществляют физическую защиту указанных объектов.

К нормотворческим полномочиям Минэнерго России относится утверждение перечня работ, непосредственно связанных с обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса. Функции стратегического планирования предполагают разработку программ перспективного развития электроэнергетики с учетом требований по обеспечению безопасности Российской Федерации [2, п. 4.4.1], включая безопасность объектов топливно-энергетического комплекса. Регистрационная деятельность Минэнерго

России включает ведение реестра указанных объектов, формируемого по окончании их категорирования.

Важным направлением деятельности Минэнерго России является непосредственное осуществление охраны объектов топливно-энергетического комплекса. Для этого формируются специальный орган управления в структуре центрального аппарата данного Минэнерго России, а также предприятие ведомственной охраны. К числу основных задач последней относятся: обеспечение на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов; их защита от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на указанных объектах [3, п. 4]. Министерством энергетики Российской Федерации утверждён Перечень охраняемых ведомственной охраной Министерства энергетики Российской Федерации объектов топливно-энергетического комплекса [4]. Работники ведомственной охраны Минэнерго России наделены полномочиями по применению физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия согласно положениям Федерального закона от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О ведомственной охране» [5].

Изменение в последние годы международной обстановки, которое характеризуется увеличением числа террористических угроз, в том числе на объектах топливно-энергетического комплекса, потребовало от законодателя принять меры по расширению перечня субъектов государственного управления, уполномоченных обеспечивать их защиту. Непосредственно после воссоединения Республики Крым с Российской Федерацией на подразделения полиции были возложены обязанности по обеспечению охраны указанных объектов. В настоящее время в связи с последними мероприятиями по реформированию органов внутренних дел и созданием войск национальной гвардии Российской Федерации данные полномочия переданы подразделениям Росгвардии. Согласно п. 7 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» [6, п. 7 ч. 1 ст. 2] к задачам этих войск отнесено осуществление федерального государственного контроля и надзора за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, а также за деятельностью подразделений ведомственной охраны, в том числе на объектах топливно-энергетического комплекса. Вневедомственная охрана Росгвардии на основе договоров с субъектами топливно-энергетического комплекса может привлекаться для обеспечения безопасности объектов данного комплекса.

Что касается негосударственных субъектов охраны, то в 2014 г. в законодательство о безопасности объектов топливно-энергетического комплекса были внесены дополнения, согласно которым субъекты данного комплекса вправе создавать собственную ведомственную охрану. Принятие такого законодательного решения было призвано обеспечить недопущение монополизации деятельности на рынке охранных услуг со стороны вневедомственной охраны и ведомственной охраны Минэнерго России и, соответственно, роста цен на такие услуги. Вместе с тем перечень субъектов топливно-энергетического комплекса, которым такое право предоставлено, ограничен всего тремя организациями ввиду того, что отсутствие подобного ограничения может

обусловить существенный рост военизированных формирований, способных создать угрозу безопасности Российской Федерации. Речь идет о стратегическом акционерном обществе, ведущем деятельность по добыче и переработке углеводородного сырья, стратегическом акционерном обществе, осуществляющем управление системой магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, и организации-собственнике Единой системы газоснабжения, которые имеют право на создание ведомственной охраны для обеспечения физической защиты объектов топливно-энергетического комплекса. При этом на подзаконном уровне определяется структура должностей ведомственной охраны указанных организаций, замещение которых связано с обеспечением охраны объектов топливно-энергетического комплекса (начальник отряда, в том числе по охране объекта, по охране линейной части магистрального трубопровода, и его заместитель; проводник служебной собаки; работник, обеспечивающий пропускной и внутриобъектовый режимы на внутренних постах на охраняемом объекте, выполняющий обязанности старшего наряда охраны, у пульта технических средств охраны; работник, обеспечивающий пропускной и внутриобъектовый режимы на внешних постах на охраняемом объекте, выполняющий обязанности по охране периметра объекта или охране линейной части магистрального трубопровода; и др.) [7].

Что касается осуществления физической защиты объектов топливно-энергетического комплекса иных компаний, то конкурентная среда на рынке охранных услуг поддерживается за счет привлечения частных охранных организаций к реализации данной функции, что гарантируется ч. 4 ст. 9 Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса».

Помимо права на создание (или привлечение) охранных структур субъекты топливно-энергетического комплекса, владеющие на праве собственности или ином законном праве объектами системы газоснабжения, обязаны обеспечить на стадиях проектирования, строительства и эксплуатации объектов системы газоснабжения осуществление комплекса специальных мер по безопасному функционированию таких объектов, локализации и уменьшению последствий потенциальных чрезвычайных ситуаций на таких объектах.

Коллегиальные органы по противодействию терроризму, которые создаются в субъектах РФ и в состав которых входят представители федеральных органов государственной власти, органов исполнительной власти субъекта РФ, а также органов местного самоуправления, имеют существенные полномочия в сфере обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса. Их роль в осуществлении данной деятельности выходит за рамки совещательной коллегиальности, поскольку перечень объектов топливно-энергетического комплекса, подлежащих категорированию, может быть утвержден высшим должностным лицом субъекта РФ только на основании представления указанного коллегиального органа. Кроме того, паспорт безопасности объекта топливно-энергетического комплекса утверждается руководителем субъекта топливно-энергетического комплекса после осуществления процедур согласования с названным коллегиальным органом.

Следует отметить недостаточно четкую систематизацию норм, регулирующих перечень субъектов, призванных обеспечивать безопасность объ-

ектов топливно-энергетического комплекса. Положения, устанавливающие полномочия тех или иных публично-властных и иных субъектов, содержатся в различных нормах Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», а также в иных нормативных правовых актах. При этом в названном законе фрагментарно определяется роль в этой деятельности органов ФСБ России и МЧС России. Наличие соответствующих полномочий вытекает из содержания п. 2 ч. 1 ст. 12 данного Закона, где указано, что субъекты топливно-энергетического комплекса вправе вносить в эти органы предложения об обеспечении безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, однако не регламентированы правовые возможности этих органов по реализации названных предложений. Как известно, полномочия ФСБ России включают в себя помимо прочего борьбу с терроризмом, т.е. деятельность по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию террористических актов посредством проведения оперативно-боевых и иных мероприятий [8, ст. 9.1]. Осуществление функций по предупреждению террористических актов распространяется и на обеспечение антитеррористической защиты объектов топливно-энергетического комплекса.

Необходимо предметное разграничение функций и полномочий ФСБ России, МЧС России и Росгвардии в нормах Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», отсутствие определенности в законодательном регулировании данного вопроса может привести к осуществлению однородной деятельности одновременно несколькими федеральными органами исполнительной власти, что может негативно сказаться на эффективности государственного управления. С точки зрения юридической техники, на наш взгляд, в названный Закон целесообразно включить ст. 4.1 «Субъекты обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», в которой следовало бы детально регламентировать полномочия в этой сфере всех обозначенных субъектов, начиная с Правительства Российской Федерации и заканчивая негосударственными структурами.

Список литературы:

1. О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса : федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ (в ред. от 6 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 30, ст. 4604; 2016. — № 28, ст. 4558.
2. О Министерстве энергетики Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 400 (в ред. от 22 марта 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 22, ст. 2577; 2017. — № 13, ст. 1947.
3. Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства энергетики Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 11 марта 2008 г. № 160 (в ред. от 10 марта 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 11, ст. 1028; 2009. — № 12, ст. 1429.
4. Об утверждении перечня охраняемых ведомственной охраной Министерства энергетики Российской Федерации объектов топливно-энергетического комплекса : приказ Минэнерго России от 4 июля 2016 г. № 637. — URL: www.pravo.gov.ru.
5. О ведомственной охране: федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1999. — № 16, ст. 1935; 2016. — № 27, ст. 4221.

6. О войсках национальной гвардии Российской Федерации : федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2016. — № 27, ст. 4159.

7. О некоторых вопросах деятельности ведомственной охраны по обеспечению безопасности объектов топливно-энергетического комплекса : постановление Правительства РФ от 4 июня 2015 г. № 551 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2015. — № 24, ст. 3472.

8. О Федеральной службе безопасности : федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (в ред. от 18 июня 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 15, ст. 1269; 2017. — № 1, ст. 46.

Л.В. Ткачева,

*старший преподаватель кафедры
гражданского и корпоративного
права Института управления в
экономических, экологических и
социальных системах Южного
федерального университета*

L.V. Tkacheva,

*Senior lecturer of Department of civil and
corporate law of Institute of management in
economical, ecological and social systems
of South Federal University (SFedU)*

Особенности административно-правового регулирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя

Аннотация: актуальность статьи обусловлена важностью изучения современных методов административно-правового регулирования экономической деятельности посредством особых административно-правовых режимов. Цель статьи – на основе анализа отечественного опыта регулирования экономической деятельности провести исследование для изучения правовой составляющей введения и оценки перспектив функционирования таких особых административно-правовых режимов в России. В исследовании использовались общенаучные (диалектический, анализ, синтез) и частнонаучные методы (сравнительно-правовой). Автором делается вывод о том, что необходимо ввести некоторые изменения в законодательство об особых экономических зонах и унифицировать ряд правовых понятий в исследуемой сфере. Данные меры позволят повысить эффективность правоприменительной деятельности, а также увеличить приток инвестиционного капитала для модернизации экономики регионов применения особых режимов.

Ключевые слова: административно-правовой режим, особая экономическая зона, свободная экономическая зона, правовое регулирование, инвестиции, экономическая деятельность.

Specificity of Free economic zone's administrative- legal regulation in territory of Crimea Republic and the City of Federal significance Sevastopol

Abstract: topicality of the article bases on the importance of the research modern methods of economic activity's administrative-legal regulation by special administrative-legal regime. The goal of the article is to analyze based on domestic experience of regulation economic activity for review on legal component establishment and assessment of perspectives this special administrative-legal regime in Russia. The implementation of the research objectives was achieved with the help of general scientific (dialectical method, analysis, synthesis) and special scientific methods (comparative-legal methods). The author comes to the conclusions about necessity modification in special economic zone's Law and unification some legal

definitions in studied sphere of activity. It makes enable arise efficiency of law enforcement activity and inflow of capital for modernization of Region economy.

Keywords: *administrative-legal regime, special economic zone, free economic zone, legal regulation, investment, economic activity.*

Основное направление реформирования экономического законодательства Российской Федерации направлено на формирование современного государственного механизма экономической политики на основе общеобязательных принципов и правил международной торговли, в первую очередь норм Всемирной торговой организации. Попытки сделать шаг в данном направлении были осуществлены при принятии Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». Так, в гл. 9 (ст. 41 и 42) говорится об «особых режимах» осуществления внешнеторговой деятельности. К ним относят приграничную торговлю и режим хозяйственной деятельности в особых экономических зонах (ОЭЗ).

В теории управления в качестве фундаментального положения сложилось мнение о том, что управление (в том числе и государственное) «будет только тогда эффективным, когда оно не сводится лишь к воздействию субъекта на объект, а является процессом их определенного взаимодействия» [1]. Действие механизма правового регулирования реализуется через особый комплекс юридических средств, который обычно обозначается как правовой режим. Под *правовым режимом* в теории права понимается «порядок регулирования, который выражен в многообразном комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования» [2]. Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков под правовым режимом понимают официально установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия, направленный на обеспечение их устойчивого функционирования [3]. Д.Н. Бахрах определяет правовой режим как систему норм права, которая регулирует деятельность, отношения между людьми по поводу определенных объектов [4]. Р.Т. Мухаев понятие «правовой режим» определяет как «совокупность способов, методов и типов правового регулирования, характеризующих особенности и характер правового воздействия и складывающихся внутри каждой отрасли права» [5]. Административно-правовые режимы обеспечивают достижение целей управления, поддержание устойчивого состояния системы управления и протекающих в ней управленческих процессов. Содержание административно-правовых режимов определяется совокупностью правил, урегулированных нормами административного права. Административно-правовые режимы могут устанавливаться в связи с обстоятельствами как позитивного, так и негативного характера, но во всех случаях они должны адекватно отражать особенности объекта управления и ориентировать управляющих и управляемых на достижение заданных целей управления.

Особые правовые отношения порождают особые административно-правовые режимы. В условиях особых правовых режимов предусматривается

установление дополнительных прав участников экспортно-импортной деятельности, например, отмена таможенных пошлин или других мер ограничения внешней торговли. Эти режимы устанавливаются в целях экономического регулирования и стимулирования внешнеторговой деятельности. Они распространяются на определенные территории, а установленные ими экономические меры применяются только в отношении субъектов предпринимательства, действующих в пределах данных территорий.

Создание особых режимов осуществления экономической деятельности является дополнительным методом (инструментом) государственного регулирования торговли, повышения ее эффективности, создания благоприятных условий для развития взаимовыгодных отношений между государствами и их резидентами. Одним из первых особых режимов осуществления внешнеторговой деятельности, вызвавших большой интерес ученых и правоприменителей в России, стал режим на территории особых экономических зон, введенный Федеральным законом № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». На его основании в России на сегодняшний день функционируют 27 ОЭЗ четырех типов.

Существуя уже более 10 лет (с 2005 г.), новый институт ОЭЗ пока не доказал и не опроверг целесообразность своего создания в России. Несмотря на наличие закона об ОЭЗ, очевидны проблемы как правового, так и организационного характера, которые необходимо решать, чтобы не повторить печальный опыт функционирования свободных экономических зон, ставших в конце 1990-х гг. «налоговыми убежищами» для отмыwania денег и «черными дырами» для утечки капитала за границу. Анализ опыта существования в России особых экономических территорий показал [6], что образование в Российской Федерации регионов ускоренного экономического роста, их развитие и дальнейшее экономическое процветание зависят от четкого правового закрепления статуса данных территориальных образований и объема льгот, предоставляемого участникам экономических отношений в данных регионах.

В России в конце 2014 г. был введен еще один административно-правовой режим «свободной экономической зоны», который регулирует не только осуществление внешнеторговой, но и предпринимательской деятельности. Особый интерес при этом представляет специальный режим предпринимательской, фискальной (налоговой и таможенной), инвестиционной и административной деятельности на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя, сочетающий в себе элементы льготного режима от особых экономических зон, но имеющий свою специфику, выражающуюся в особенностях административно-правового режима свободной экономической зоны.

Представляется, что законодатель, создавая специальный льготный режим осуществления предпринимательской деятельности в форме СЭЗ, предполагал его направленность на привлечение инвестиций для развития территорий-реципиентов федерального бюджета, комплексного «вписывания» льготного административно-правового режима СЭЗ, его имплементации в правовую систему России, сочетание с другими льготными налоговыми и инвестиционными институтами, позволяющими дать «взрывной» синергетический эффект.

Главным нормативно-правовым актом в этой группе является Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Указанный федеральный закон устанавливает особый правовой режим на данных территориях и регулирует отношения, возникающие в связи с созданием, функционированием и прекращением функционирования свободной экономической зоны — территории, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской и иной деятельности, а также применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны.

Свободная экономическая зона — это территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя, на которых действует особый режим осуществления предпринимательской и иной деятельности, а также применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны. Свободная экономическая зона создается на 25 лет. В ней может осуществляться предпринимательская и иная деятельность в соответствии с законодательством РФ. Правительством РФ определяются виды деятельности, осуществление которых в свободной экономической зоне не допускается. Участники свободной экономической зоны не вправе осуществлять деятельность в сфере пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых, разработки месторождений континентального шельфа Российской Федерации. Правительством РФ могут быть определены иные виды деятельности, осуществление которых в свободной экономической зоне участниками СЭЗ не допускается. В свободной экономической зоне могут осуществлять деятельность участники СЭЗ, а также иные лица, не являющиеся ее участниками.

Специфика правового режима, установленного на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя, проявляется в сложности однозначного определения вида созданной зоны. Среди элементов, составляющих его содержание, названы особый порядок въезда, выезда и привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности, особенности осуществления деятельности в области морского транспорта, градостроительной деятельности и землепользования при размещении объектов в рамках реализации инвестиционных проектов, помещение ввозимых товаров с той же целью под таможенную процедуру свободной таможенной зоны. Неопределенность правового регулирования, допущенная законодателем, оказывает негативное влияние на эффективность реализации мер поддержки участников СЭЗ. В частности, неясно, какие нормы НК РФ могут применяться при исчислении налогов, рассчитанных на резидентов определенного вида особых экономических зон.

Выходом из сложившейся ситуации является разработка и принятие специальных норм, направленных на создание системы мер поддержки участников СЭЗ, и отказ от использования бланкетных норм как технико-юридического приема. Первые шаги такого подхода были продемонстрированы в Федеральном законе от 29 ноября 2014 г. № 379-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового Кодекса РФ в связи с принятием Федерального закона “О развитии Крымского федерального округа

и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»».

В действующем российском законодательстве не выработана единая экономико-правовая терминология. Так, в Федеральном законе «Об особых экономических зонах» законодатель не определяет понятие свободной экономической зоны, в то время как в Федеральном законе «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» указанный термин употребляется. Кроме того, схожие между собой законодательно-закрепленные понятия «резидент особой экономической зоны» и «участник свободной экономической зоны» используются в разных нормативно-правовых актах с различными статусами.

Более четко необходимо законодательно закрепить виды деятельности, допустимые в свободной экономической зоне, предусмотреть право участника СЭЗ заниматься инвестиционной и предпринимательской деятельностью за пределами свободной экономической зоны, создавая филиалы и представительства, с соблюдением общих правил, предусмотренных законодательством.

В Федеральном законе от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» необходимо уточнить понятие ухудшения условий осуществления предпринимательской деятельности на территории СЭЗ и предусмотреть гарантию неприменения правовых норм, их предусматривающих.

Следует систематизировать нормативно-правовые акты Российской Федерации, регулирующие инвестиционные правоотношения, а также создание, функционирование и прекращение действия свободных экономических зон с тем, чтобы исключить существование коллизий между нормами федерального и регионального законодательства в целях эффективной правоприменительной деятельности, а также притока иностранного капитала для модернизации экономики России в целом и производственной, социальной инфраструктуры Республики Крым и города Севастополя в частности.

Список литературы:

1. Россинский, Б.В. О предмете и системе административного права // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: мат. науч. конф. Москва, 28 ноября 2001 г. — М.: МГЮА, 2002.
2. Шамсумова, Э.Ф. Правовые режимы: Теоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Э.Ф. Шамсумова. — Екатеринбург, 2001. — 32 с.
3. Россинский, Б.В. Административное право / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. — М.: Норма, Инфра-М, 2010.
4. Бахрах, Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. — М.: Эксмо, 2011.
5. Мухаев, Р.Т. Теория государства и права: учебник для вузов / Р.Т. Мухаев. — М.: ПРИОР, 2001.
6. Павлов, П.В. Оценка эффективности функционирования особых экономических зон: правовое регулирование и экономическое содержание // Административное и муниципальное право. — 2014. — № 6. — С. 521–532.

И.В. Тепляшин,
кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой теории
и истории государства и права
Красноярского государственного
аграрного университета

А.В. Ткаченко,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры теории и истории
государства и права Красноярского
государственного аграрного
университета

I.V. Teplyashin,
Candidate of Law, Associate professor,
Head of the Department of Theory and
History of State and Law Krasnoyarsk
State Agrarian University
ivt-sl@yandex.ru

A.V. Tkachenko,
Candidate of Law, Associate professor,
Assistant professor of the Department of
Theory and History of State and Law
Krasnoyarsk State Agrarian University
annavl.tkachenko@gmail.com

Общественный контроль в сфере ювенальной юстиции: современное состояние и возможные направления развития

Аннотация: проблема детства и определения социально-правового статуса ребенка относится сегодня к числу ключевых направлений семейной правовой политики. Деятельность государства в отношении несовершеннолетних лиц направлена на системную защиту их прав и свобод, при этом институт ювенальной юстиции в механизме гарантирования прав ребенка, членов его семьи, нормального процесса социализации будущего поколения имеет решающее значение. Авторы статьи уверены, что ювенальная юстиция, ее эффективность обеспечиваются не только судебной властью, наличием необходимых правовых средств, но и должной вовлеченностью общественности в организационно-правовую технологию гарантирования прав, свобод и законных интересов детей. В свою очередь, общественный контроль является залогом успешной реализации принципов ювенальной юстиции, установления обратной связи между государственным аппаратом и гражданским обществом в процессе формирования здорового нового поколения, способного стать носителем гражданских идей.

Ключевые слова: семейная правовая политика, российская общественность, ювенальная юстиция, общественный контроль, права и законные интересы детей, традиционная семья, социально-правовой статус ребенка.

Social control in the area of juvenile justice: current state and possible ways of development

Abstract: In present day conditions the problems of children and the determination of their socio-legal status are referred to the key directions of the family-legal policy. The state's engagement regarding minors is aimed at the consistent protection of their rights and freedoms. That being the case, the juvenile justice institute has a crucial importance for the socialization process of the future generation and the mechanisms which guarantee the rights of children and their family members. The authors of this article are convinced that the efficiency of the juvenile justice system is provided not only by the judicial power and the necessary legal means, but also by the society's due involvement in the legal and institutional guarantee of the rights, freedoms and legitimate interests of children. The social control in turn is pivotal to the successful implementation of the juvenile justice principles and the establishment of the interaction between the state apparatus and the civic society in the process of fostering a healthy new generation of civil idea bearers.

Keywords: family-legal policy, the Russian society, juvenile justice, social control, rights and legitimate interests of children, traditional family, socio-legal status of children.

Тема ювенальной юстиции широко обсуждается в последнее время среди правоведов и общественных деятелей. Длительный период ювенальная юстиция, создающаяся в России, представляла собой

специализированную судебную-правовую систему работы с несовершеннолетними правонарушителями, а также обеспечивала более высокий уровень гарантирования их прав и свобод [1, с. 91–96]. В настоящее время ювенальную юстицию можно рассматривать шире, как систему деятельности государственных органов и общественных институтов, комплекс законодательства и судебную практику, направленную на определение социально-правового статуса детей и их места в правовой жизни. В связи с этим в литературе отмечается, что сегодня можно говорить о судебной жизни как нормальной форме существования суда, его функциональном состоянии, соответствующем потребностям определенных субъектов права в прояснении или разрешении конкретной юридической ситуации [2, с. 11]. Полагаем, что ювенальная юстиция в правовой и судебной жизни российского общества занимает особое место.

Безусловно, центральным звеном ювенальной юстиции являются ювенальные суды, но их деятельность можно охарактеризовать лишь как локальную, не вошедшую в практику судебной системы. Отсутствие законодательной базы, определяющей сферу деятельности, цели и задачи ювенальной юстиции, не позволяет говорить о ней как о свершившемся юридическом факте, хотя в порядке эксперимента ювенальные суды действуют в ряде субъектов РФ, например, в Санкт-Петербурге, Москве, Республике Хакасия, Ростовской области [3, с. 72].

Под ювенальной юстицией следует понимать комплекс организационных инструментов и правовых средств, осуществляемых с участием общественности государственными и местными органами, в целях гарантирования конституционных прав и свобод несовершеннолетних лиц и детей, правового сопровождения воспитательных и образовательных процессов, формирования у молодого поколения гражданской позиции и активной роли в социальной жизни. Внимание направлено на ребенка, его внутренний мир, ведущее место подрастающего поколения в социуме, наличие перспективной ответственности общества в воспитании и гарантировании прав, свобод и законных интересов детей.

При формировании института ювенальной юстиции возможно говорить о нескольких вариантах корректировки механизма защиты прав и законных интересов несовершеннолетних лиц и детей в современной России. Ювенальная юстиция может предполагать: присутствие специалистов в воспитательных и общеобразовательных процессах, правовое сопровождение конфликтных ситуаций с участием детей, правосудие в отношении несовершеннолетних лиц. Ее допустимо связывать с принудительным лишением родительских прав, упрощенным порядком изъятия детей из неблагополучных семей, комплексным механизмом защиты семьи и ее членов. Данные направления развития ювенальной юстиции являются лишь прогнозируемыми, возможными, а значит подлежат соответствующему изучению уже сегодня, с учетом имеющегося европейского опыта и современных мировых тенденций в данной области.

В правовой системе России действуют нормативные правовые акты специального характера, которые закрепляют правовой статус детей, определяют их правовое положение в обществе и государстве. Так, Основы государственного регулирования и государственного контроля организации отдыха и оздоровления детей предусматривают совершенствование правовых,

социально-экономических и иных условий для организации качественного и доступного отдыха и оздоровления детей в Российской Федерации, повышение их личностных компетенций, увеличение степени их вовлеченности в социально значимую жизнь страны [4]. Для реализации указанной цели предусматриваются формирование информационного поля, интенсификация механизмов обратной связи между государственными структурами, общественными объединениями и гражданами, а также повышение эффективности использования информационной инфраструктуры в интересах улучшения качества услуг по организации отдыха и оздоровления детей. Государственное регулирование организации отдыха и оздоровления детей предусматривает, помимо прочих мероприятий, создание консультативных, совещательных и координационных органов по вопросам организации отдыха и оздоровления детей, формирование системы общественного контроля в данной сфере.

Развитие единой образовательной (воспитывающей) среды предполагает реализацию соответствующих организационно-правовых, информационных и идеологических форм деятельности: совершенствование системы взаимодействия с родителями по вопросам профилактики асоциального поведения обучающихся, разработку и реализацию программ поддержки молодежных и подростковых общественных организаций и волонтерских движений, а также формирование программ по трудоустройству несовершеннолетних, развитие условий для занятия физической культурой и спортом, пропаганду здорового образа жизни, духовно-нравственное воспитание подрастающего поколения [5].

Тем не менее, стратегической проблемой в данной сфере является отсутствие теоретически разработанной и законодательно закрепленной правовой политики в сфере защиты прав детей. Данный вид правовой политики пока еще не стал предметом устойчивого и системного научного исследования со стороны юристов, психологов, педагогической науки.

Обращаясь к институту общественного контроля, отметим, что его правовые основы законодательно закреплены в федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [6]. Указанная форма участия граждан в управлении делами государства динамично развивается на различных уровнях публичного управления, используется в деятельности СМИ, пенитенциарной системе, демократических выборов, государственных закупок, пенсионной системе, бизнес-сообществе [7, с. 40–41], системе избирательных комиссий, деятельности органов государственной власти и др. [8, с. 35–41].

Что касается общественного контроля в сфере ювенальной юстиции, то характер проблем связан прежде всего с организационно-правовой технологией его осуществления: невысоким профессиональным уровнем субъектов общественного контроля, отсутствием специализированных правовых школ по подготовке общественных инспекторов, общим характером форм общественного контроля, начальным характером ювенального законодательства, отсутствием юридической практики в данной сфере. Кроме того, можно говорить о неопределенности объекта общественного контроля в сфере ювенальной юстиции (семья, комиссии по делам несовершеннолетних, образовательные учреждения, формируемые ювенальные суды).

С учетом вышеизложенного обозначим некоторые предложения, касающиеся реализации института общественного контроля в сфере ювенальной юстиции.

1. Регулятивное воздействие общественного контроля следует направить на правовую деятельность, связанную с детской и молодежной сферами. Усилия данного института можно связать с поддержанием и развитием чтения в среде детей и юношества, приобщением детей к чтению и к письменной культуре, формированием доступности детской книги для жителей сельской местности. Нормативные правовые положения, принимаемые Правительством РФ, предусматривают участие общественности в разработке системы творческих соревнований и конкурсов; обеспечение системы повышения квалификации и переподготовки кадров в данной сфере, развитие литературной критики. Допускается учет мнения экспертного сообщества, эффективная реализация принципа государственно-общественного партнерства и привлечение общественных организаций и международных партнеров к решению актуальных проблем, связанных с поддержкой детского и юношеского чтения [9].

2. Объектом общественного контроля может выступить деятельность соответствующих структур, связанная с предоставлением бесплатной правовой помощи отдельным социальным группам (несовершеннолетним лицам, институту семьи, родительским комитетам). Так, с 2013 г. ежегодно 18 ноября в России проходит Всероссийский день правовой помощи детям. Координирующие функции по подготовке и проведению данного мероприятия возложены на Минюст России. В акции принимают участие органы государственной власти субъектов РФ, а также адвокаты, нотариусы, социально-ориентированные некоммерческие организации, территориальные отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России». Со стороны общественных инспекторов и групп важно обратить внимание на качество, своевременность, результативность оказываемой правовой помощи.

3. Необходимо в большей мере использовать организационно-правовые возможности субъектов общественного контроля в деятельности органов публичной власти. Так, согласно Концепции государственной семейной политики до 2025 года, при осуществлении соответствующих мероприятий в качестве ответственных исполнителей преимущественно указываются органы исполнительной власти федерального и регионального уровня. В некоторых мероприятиях задействованы некоммерческая организация «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» и некоммерческие организации (без названий) [10]. Возникает вопрос: почему не включить в состав ответственных исполнителей Общественную палату РФ, Молодежный парламент при Государственной Думе РФ, иные российские общественные объединения, деятельность которых связана с семейной политикой и защитой прав детей. Представители негосударственных структур могут, например, выступить соисполнителем в таких мероприятиях, как: «Информационная поддержка проведения международной конференции по пропаганде здорового образа жизни (п. 31)», «Проведение информационной

кампании, направленной на пропаганду в обществе ценностей семейного образа жизни, позитивного отцовства и материнства (п. 34)». Общественная палата РФ может осуществлять функции общественного контроля в данных сферах. Уверены, что в ближайшем будущем обязательным условием превращения в жизнь соответствующих Концепций и Планов по укреплению и развитию социально-правовых основ семьи и детства будет участие в них негосударственных структур, институтов гражданского общества, формирование общественной оценки (предложений и рекомендаций) и их публичное освещение.

4. Необходимо серьезно отнестись к рассмотрению и принятию ряда соответствующих законов. В специальной литературе указывается на такие, как: «О социальном патронате», «Об общественном контроле за положением детей-сирот». В отдельные законы, например, «О культуре в Российской Федерации», необходимо внести поправки, обеспечивающие возможность ограждения детей от негативной информации, идей, окружающей действительности, которая травмирует их сознание и культуру [11, с. 32–33]. Продуктивной представляется деятельность по разработке и широкому рассмотрению законопроекта, устанавливающего административные процедуры, где особое место могло бы отводиться процессуальной работе с участием несовершеннолетних лиц и субъектов общественного контроля. Следует уделить внимание особому административно-правовому статусу граждан и их объединений, осуществляющих общественный контроль в сфере ювенальной юстиции. Так, федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» недостаточно полно устанавливает элементы правового статуса субъектов общественного контроля: права, законные интересы, обязанности, принципы взаимодействия, формы и порядок деятельности. В контексте ювенальной юстиции на законодательном уровне необходимо совершенствовать составляющие общественного контроля: цели и задачи общественного контроля, объекты воздействия, предмет проверки, порядок и сроки рассмотрения предложений общественников со стороны органов власти. Особого внимания также заслуживает перечень субъектов общественного контроля в сфере ювенальной юстиции.

5. Важно сформировать перечень дополнительных правовых средств и форм общественного контроля в сфере ювенальной юстиции, он может включать, например, правовую возможность участия субъектов общественного контроля в деятельности образовательных учреждений; создание независимых комиссий по рассмотрению вопросов усыновления и помещения детей в приемные семьи; мониторинг работы Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка; участие независимых экспертов в судебных заседаниях по рассмотрению дел в отношении несовершеннолетних и др. Важным является широкое привлечение представителей экспертного сообщества: юристов (из числа Ассоциации юристов России), психологов, педагогов, иных специалистов в сфере воспитания детей. Особое внимание следует уделять освещению данных вопросов в средствах массовой информации, в сети Интернет и других информационных ресурсах.

6. В рамках Общественной палаты РФ необходимо сформировать комиссию, направленную на отслеживание законопроектной работы в сфере ювенальной юстиции, создание новых правовых средств, направленных на защиту прав и законных интересов детей. В российскую правовую систему, по нашему глубокому убеждению, не должен интегрироваться зарубежный (европейский) опыт в части, например, введения стандартов сексуализации детей, создания однополых браков, изменения социально-правового статуса семьи и положения ее членов, когда вводится понятие «родитель 1 и родитель 2» и пр. Такие социальные нововведения носят разрушительный характер для традиционной семьи и детства, могут оказывать негативное влияние на дальнейший характер механизма гарантирования прав и законных интересов молодого поколения. Российскому государству и общественности придется столкнуться с этими серьезными отклонениями в социальной жизни и возможной интеграцией в нашу правовую систему западных ювенальных технологий. Следует сформировать твердую позицию в вопросе сохранения традиционного места семьи и детства в российском социуме и оградить российскую семейную правовую политику от крайне опасных изменений социально-правового статуса семьи. Активной части российской общественности еще предстоит создать «оборонительную линию» и пресекать распространение тенденций «новой» роли ювенальной юстиции в механизме воспитания и образования несовершеннолетних лиц.

7. Общественный контроль в сфере ювенальной юстиции может выступить одним из правовых средств формируемой правовой политики в сфере защиты прав детей. Правовую политику следует рассматривать как особую деятельность субъектов политической системы общества, направленную на выработку принципов правового регулирования общественных отношений, закрепление их в принимаемых нормах права [12, с. 32–33]. Существенным представляется учет не только характера правового статуса ребенка, его прав и законных интересов, но и роли семьи, школы, специалистов-педагогов, образовательного сообщества. Очень важно проводить обучающие семинары, открывать и развивать центры подготовки субъектов общественного контроля (общественных инспекторов, общественных экспертов) в целях их дальнейшего участия в правовых (административных, судебных) механизмах защиты прав детей, участия в общественных советах, формируемых при соответствующих органах власти, в работе административных комиссий при органах местного самоуправления. Представляется, что правовая политика в сфере защиты прав детей может пониматься как деятельность соответствующих государственных и негосударственных публичных структур, групп общественного контроля, направленная на эффективное правовое регулирование механизма воспитания детей, должное развитие института ювенальной юстиции, а также формирование здорового нового поколения и установления прочных основ традиционной семьи и детства.

Институт общественного контроля в сфере ювенальной юстиции является значимым и перспективным. Общественное участие в работе специализированных учреждений позволит выявить пробелы в действующем законодательстве, установить недостатки принимаемых решений со стороны

органов власти, а также определить просчеты в формировании исходных начал в правовом статусе несовершеннолетних лиц в современной России.

Список литературы:

1. Анисимов, А.А. История становления ювенальной юстиции в России / А.А. Анисимов, С.Г. Гаврилов // Синергия. — 2016. — № 1. — С. 89–96.
 2. Малько, А.В. Правовая жизнь в современной России: основные тенденции развития // Правовая политика и правовая жизнь. — 2017. — № 2. — С. 8–16.
 3. Саломатин, А.Ю. Модель правосудия для России (технологические и идеологические аспекты) / А.Ю. Саломатин, А.Ф. Мещерякова // Правовая политика и правовая жизнь. — 2016. — № 4. — С. 69–73.
 4. Основы государственного регулирования и государственного контроля организации отдыха и оздоровления детей: распоряжение Правительства РФ от 22 мая 2017 г. № 978-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2017. — № 23, ст. 3365.
 5. Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года (вместе с «Планом мероприятий на 2017–2020 годы по реализации Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 22 марта 2017 г. № 520-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2017. — № 14, ст. 2088.
 6. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 30, ч. 1, ст. 4213.
 7. Тепляшин, И.В. Нормативные правовые основы института общественного контроля: современное состояние // Современное право. — 2014. — № 8. — С. 39–42.
 8. Гриб, В.В. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ как объект общественного контроля // Сравнительная политика. — 2016. — Т. 7. — № 3 (24). — С. 33–44.
 9. Об утверждении Концепции программы поддержки детского и юношеского чтения в Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 3 июня 2017 года № 1155-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2017. — № 24, ст. 3559.
 10. Об утверждении плана мероприятий на 2015–2018 годы по реализации первого этапа Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 9 апреля 2015 г. № 607-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2015. — № 16, ст. 2411.
 11. Рыбалка, Е.А. Российская семья между крайностями «домостроя» и ювенальной юстиции // Философия права. — 2013. — № 1 (56). — С. 30–33.
 12. Азнагулова, Г.М. Правовая политика как категория в юридической науке / Г.М. Азнагулова, С.А. Комаров // Теория государства и права. — 2016. — № 1. — С. 35–38.
-

М.В. Шмелева,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского права
Саратовской государственной
юридической академии

M.V. Shmeleva
Candidate of Law, Associate professor,
Saratov State Law Academy
civil2012@mail.ru

Категории «государственные закупки» и «контрактная система» в теоретическом познании

Аннотация: системный характер государственных закупок необходимо рассматривать как важнейшее и обязательное условие их эффективности. Однако несогласованность содержащихся в законодательстве о государственных закупках понятий создает определенные препятствия в качественном правовом регулировании действующих в этой области отношений и объективно снижает потенциал последовательного развития сферы государственных закупок. Цель статьи — дать характеристику и определение категорий «контрактная система» и «государственные закупки». Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализ, синтез) и частнонаучных методов (формально-юридический, сравнительно-правовой). Формально-юридический метод позволил раскрыть особенности понятия контрактной системы, а сравнительно-правовой — соотнести между собой понятия «контрактная система» и «государственные закупки». Автор приходит к выводу о том, что переход к новой концептуальной модели системы государственных закупок требует значительного пересмотра целевых установок и понятийного наполнения, правовых механизмов и закупочных правил.

Ключевые слова: государственные закупки, контрактная система, базовые понятия, закупочные процедуры, государственный контракт, этапность государственных закупок.

The category «public procurement» and «contract system» in the theoretical knowledge

Abstract: the systemic nature of public procurement should be considered as most important and necessary condition of its effectiveness. However, the inconsistencies contained in the legislation on public procurement concepts creates certain obstacles to effective legal regulation working in the area of relationships and objectively reduces the potential of sequential development of the sphere of public procurement. The purpose of this article is to characterize and identify the categories of «procurement» and «public procurement». Implementation of the tasks was achieved through General scientific (dialectic, analysis, synthesis) and specially scientific methods (formal-legal, comparative-legal). The formal legal method has allowed to reveal features of the concept of the contract system, and comparative legal method allowed to relate the concept of «contract system» and «public procurement». The author comes to the conclusion that the transition to a new conceptual model of public procurement system requires a significant revision of the targets and conceptual content, legal mechanisms and procurement rules.

Keywords: public procurement, contract system, basic concepts, purchasing procedures, state contract, stages of public procurement.

Термин «государственные закупки» (англ. — government procurement, public tendering, public procurement) возник в начале 80-х гг. прошлого столетия в США, а затем получил распространение в Европе. В России данный термин стал популярным с конца 90-х гг. прошлого века. Со временем содержание понятия государственных закупок претерпело значительные изменения и продолжает эволюционировать.

В настоящее время термин «государственные закупки» используется для обозначения деятельности органов государственной власти по приобретению товаров, работ и услуг, которые им необходимы для выполнения своих функций. При этом системы государственных закупок разных стран используют разную терминологию для обозначения одного и того же явления — например, в зако-

нодательстве ЕС говорится о государственных закупках, в системе Всемирной торговой организации — о «правительственных закупках». В американской системе, как правило, «правительственные контракты», а не «государственные контракты». Кроме того, активно используется категория «прокьюремент», означающая совокупность практических методов и приемов, а также инструментов, применяемых в процессе организации государственных закупок, предоставления объектов в аренду, распределения государственных заказов в ходе осуществления конкурных торгов, концессию с целью рационализации процедур, облегчения их для участников, соблюдения справедливости, предотвращения коррупции [1].

Российское законодательство не содержит легального определения понятия государственных закупок, отчасти это обусловлено тем, что до 2013 г. в России под проведением государственных закупок понималась исключительно деятельность по размещению государственного заказа. В связи с этим полезным будет рассмотрение категории государственного заказа с точки зрения ранее действующего законодательства. В 2006 г. после вступления в силу Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [2] (далее по тексту — Закон № 94-ФЗ) утвердилось единое понимание государственного заказа как «совокупности заключенных муниципальных и государственных контрактов» [3, ст. 72]. До этого, как известно, размещение государственных заказов осуществлялось в соответствии с нормативно-правовыми актами муниципальных образований и законами субъектов Российской Федерации, большинство из которых не только использовали разные категории, термины, но и содержали в себе отличные друг от друга способы размещения заказов [4, ст. 2].

В свою очередь, в научной юридической литературе сложились различные точки зрения в отношении понятия и юридической природы государственного заказа, в частности, термин «государственный заказ» рассматривался в следующих значениях: как перечень товаров (работ, услуг); как совокупная потребность государства в товарах, работах, услугах; как правовой акт органа исполнительной власти; как документ, входящий в состав закупочной документации.

Для наглядности соотношения понятий «государственные закупки» и «государственный заказ» опишем порядок проведения государственных закупок. Традиционно процедура закупки осуществляется в следующем порядке:

- 1) планирование закупок — на этом этапе решается вопрос, какие товары, работы или услуги можно купить и когда;
- 2) процесс оформления контракта на приобретение согласованных товаров, работ или услуг, который включает, в частности, выбор того, кто должен быть контрагентом по контракту, и условий, на которых должны предоставляться товары, работы или услуги;
- 3) процесс исполнения контракта в целях обеспечения эффективного выполнения функций заказчиков.

Из представленного очевидно, что понятие «государственных закупок» может быть использовано для обозначения всех трех этапов, а понятие «государственного заказа» только для первого этапа, т.е. понятие государственных закупок включает в себя, в том числе и государственный заказ.

На основании изложенного можно предложить следующее определение понятию «**государственные закупки**» — это строго регламентированная деятельность органов государственной власти и организаций с правовым статусом заказчиков, осуществляемая посредством определенного юридического механизма, именуемого контрактной системой, и заключающаяся в приобретении товаров, работ и услуг, предусмотренных государственным заказом и необходимых для выполнения ими своих функций.

Иными словами, связь между понятиями «государственная закупка» и «контрактная система» упрощенно можно свести к соотношению «целое—часть». Через призму такого подхода соотносимыми признаются понятия «эффективность государственных закупок» и «эффективность контрактной системы», которые находятся в прямой причинно-следственной связи.

Безусловно, переход к новой концептуальной модели системы государственных закупок требует значительного пересмотра целевых установок и понятийного наполнения, правовых механизмов и закупочных правил. Осознавая масштаб и сложность поставленной нами целевой установки, полагаем оправданным представленное в статье определение такой категории, как «государственные закупки».

Список литературы:

1. Словарь бизнес-терминов. — URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/business/19115> (дата обращения: 20.02.2017).
2. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2005. — № 30, ч. 1, ст. 3105 (утратил силу).
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 30 сентября 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — № 31, ст. 3823; 2017. — № 30, ст. 4452.
4. О формировании и исполнении государственного заказа Нижегородской области: закон Нижегородской области от 29 июля 2004 г. № 89-3 (утратил силу).

Б.Ю. Джамирзе,

*старший преподаватель кафедры
административного и уголовного
права Майкопского государственного
технологического университета*

B.Yu. Dzhamirze,

*Senior lecturer
Maikop state technological University
bella901@mail.ru*

Лицензирование в системе административно-правовых способов регулирования экономики

Аннотация: актуальность статьи связана с необходимостью обеспечения функционирования хозяйствующих субъектов в Российской Федерации не только на началах самоорганизации и саморегулирования, но и в условиях реального и целенаправленного воздействия государства на их деятельность, в том числе посредством административно-правового института лицензирования. Цель статьи — рассмотреть лицензирование в качестве одного из административно-правовых способов регулирования экономики наряду с аккредитацией субъектов профессиональной деятельности, квотированием, сертификацией, регистрацией продукции и др. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и

формально-юридического метода. Анализируя законодательство, автор пришел к выводу о том, что лицензирование является ключевым административно-правовым способом регулирования экономики, что обусловлено необходимостью стимулирования отдельных видов экономической деятельности, определяемых государством в качестве приоритетных, а также потребностью в особом государственном контроле, затрагивающем качество предлагаемых товаров и услуг.

Ключевые слова: лицензирование, административно-правовые способы регулирования экономики, предпринимательская деятельность, рыночная экономика, лицензионный контроль.

Licensing in the system of administrative law methods of regulation of economy

Abstract: the urgency of article is connected with the need to ensure the operation of business entities in the Russian Federation not only on the basis of self-organization and self-regulation, but in a real and purposeful impact of the state on their activities, including through administrative and legal institution of licensing. The purpose of this article is to consider licensing as one of the administrative-legal methods of regulating the economy, along with the accreditation of subjects of professional activities, quotas, certification, registration of products etc. The tasks were implemented with the help of scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method), and formal-legal method. Analyzing the legislation, the author came to the conclusion that licensing is a key administrative-legal method of regulation of the economy, driven by a need to stimulate certain types of economic activities defined by the government as a priority and a need for special state control, affecting the quality of the offered goods and services.

Keywords: licensing, legal and administrative methods of economic regulation, entrepreneurship, market economy, licensing control.

Основная тенденция в развитии законодательства об экономической деятельности в Российской Федерации проявляется в комплексном характере правового регулирования общественных отношений. Следует отметить, что законов, носящих сугубо управленческий характер, сравнительно мало. Однако все они несут в себе предписания административно-правового содержания, что делает невозможной их недооценку.

Условия рыночной экономики предполагают необходимость сохранения роли государства в качестве регулятора ключевых отраслей общественного производства, в развитии и укреплении контрольно-надзорных функций государства, договорных отношений между органами государственного управления экономикой и органами хозяйственного управления.

Все эти принципиальные положения определяют основные направления развития законодательства в области экономики, касаются соотношения централизованных и децентрализованных форм управления экономикой. Хозяйственная система в России должна изменяться не только в режиме самоорганизации и саморегулирования, но и в условиях реального и целенаправленного влияния на процессы преобразований норм административного законодательства при четко выработанных приоритетах.

Во-первых, это касается введения общих правил экономической деятельности, согласованных с интересами хозяйствующих субъектов, и оценки их результатов деятельности.

Во-вторых, необходимо деятельное участие государства в формировании благоприятной экономической среды и условий для нормального функционирования рынка, выражающееся в создании и стабильном функционировании единой денежной, финансово-кредитной систем, в установлении налогов, стимулирующих предпринимателей.

В-третьих, обеспечение высокого уровня социальной гарантированности прав трудящихся, повышение их культурно-образовательного уровня.

В-четвертых, осуществление деятельности, направленной на предотвращение образования монополистических проявлений в экономике, на борьбу с коррупцией и иной преступностью в экономической сфере.

В-пятых, введение запрета на законодательном уровне на безосновательное вмешательство со стороны государственных органов в деятельность предприятий, установление ответственности за принятые ошибочные решения, причинившие убытки.

На сегодняшний день исполнительные органы выступают в качестве единственных властных структур, влияющих на экономику. Государство нацеленность в своих решениях на помощь малому предпринимательству и частному бизнесу. Этому способствует ряд принятых нормативно-правовых актов, таких как Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [1], Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [2], Указ Президента РФ от 5 июня 2015 г. № 287 «О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства» [3], Постановление Правительства РФ от 21 августа 2010 г. № 645 «Об имущественной поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства при предоставлении федерального имущества» [4] и т. д.

Право каждого свободно использовать свои способности и имущество для занятия предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью закрепляется в ст. 34 Конституции Российской Федерации, однако все же есть некоторые ограничения. К примеру, для осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности требуется наличие специального разрешения (лицензии), выданного соответствующим лицензирующим органом, которое дает право лицу осуществлять определенный вид деятельности при соблюдении установленных правил и требований. Процедура лицензирования — совокупность мероприятий, направленных на предоставление, возобновление или прекращение действия лицензии, аннулирование разрешения; совокупность мер, связанных с контролем лицензирующих органов за соблюдением требований лицензионного соглашения, а также ведение реестров лицензий.

О назначении лицензирования говорится в ст. 2 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [5]. Лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется с целью предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни и здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности [6, с. 83–97].

Следовательно, можно сделать вывод о том, что главной целью лицензирования является гарантия не причинения ущерба, его предупреждения

и пресечения, что может быть вызвано осуществлением отдельных видов деятельности.

Достижению данной цели лицензирования прежде всего способствует установление лицензионных требований, которые являются обязательными для соблюдения и при несоответствии которым предприниматель не может быть допущен к осуществлению определенной деятельности, что служит гарантией максимально безопасного осуществления предпринимательской деятельности. Таким образом, на стадии получения лицензии или ее переоформления компетентные государственные органы осуществляют лицензионный контроль, который сводит к минимуму возможность причинения ущерба.

Однако установленные законом требования к осуществлению предпринимательской деятельности не могут нарушать принцип свободы предпринимательства и неоправданно препятствовать законному осуществлению предпринимательской деятельности [7, с. 112–113].

Еще одним аспектом обеспечения законности осуществления предпринимательской деятельности является лицензионный контроль, который представляет собой механизм выявления компетентными органами нарушений предпринимателями лицензионных требований (осуществляется в отношении лицензиатов посредством документарных проверок, плановых и внеплановых выездных проверок), с использованием механизма информирования компетентных органов контрагентами лицензиатов и иными лицами о нарушениях, которые допускаются ими в процессе выполнения лицензируемых видов деятельности, путем закрепления прав и обязанностей компетентных органов в законодательстве, с целью обеспечения должной реакции на информацию, которая поступает в орган, с помощью создания механизма, который бы давал возможность компетентным органам пресекать выявленные нарушения (путем выдачи предписаний об устранении нарушений лицензионных требований, приостановления действия лицензии или ее аннулирования, если осуществляется принудительная ликвидация юридического лица в соответствии с решением суда в случае осуществления деятельности без лицензии), также к нарушителям могут применяться меры административной и уголовной ответственности. Только при функционировании всех указанных выше мер в совокупности возможно достижение цели лицензирования предпринимательской деятельности.

Вопрос о лицензировании предпринимательской деятельности достаточно сложен, поскольку имеет ряд особенностей. Так, например, к каждому виду деятельности предъявляются свои требования, отличаются также и сроки лицензий [8, с. 215–253]. Довольно важной проблемой является то, что иногда государственным органам не представляется возможным выполнить надлежащим образом полную проверку на соответствие лицензионным требованиям, вследствие чего лицензия может быть выдана предпринимателю, осуществляющему деятельность не в соответствии с лицензионными требованиями.

Бывают и такие ситуации, когда при отказе в выдаче лицензии предприниматель его игнорирует, нередко многие компании при аннулировании лицензии не прекращают заниматься предпринимательской деятельностью, что предусматривает определенную ответственность, которая устанавливается в зависимости от вида предпринимательской деятельности [9, с. 31–40].

Лицензирование сильно влияет на темпы развития предпринимательской деятельности, причем это влияние может быть и негативным. В России осуществление значительной части видов деятельности требует наличия специального разрешения и соблюдения особых требований, для урегулирования чего была создана довольно обширная нормативно-правовая база, которую достаточно сложно систематизировать, что в свою очередь усложняет процесс лицензирования. Лицензия рассматривается как гарантия определенного качества при осуществлении соответствующего вида деятельности и выступает защитой прав неограниченного круга лиц, которые участвуют или не участвуют в экономической деятельности [10, с. 13]. Состояние системы лицензирования, которая связана с иными административно-правовыми мерами регулирования экономической деятельности, имеет большое влияние на скорость развития российской экономики, ее конкурентоспособность и устойчивость.

В настоящее время в российском законодательстве не выработано единого понятия и классификации административно-правовых способов и методов регулирования экономики, характерной чертой которых является их разрешительный характер. Различные авторы вносят свое понимание в данные понятия и рассматривают их содержание с различных позиций.

Поскольку в настоящей работе речь идет о месте и сущности административно-правовых средств в регулировании экономики, то их определение необходимо уточнить более конкретно. По нашему мнению, административно-правовые средства регулирования экономики представляют собой сочетание этих средств, которые образуют совокупность требований и процедур, предъявляемых перед началом и (или) в процессе осуществления отдельных законодательно определенных видов предпринимательской или иной экономической деятельности. В общем направлении юридического регулирования лицензирование следует отнести к разрешительному типу правового регулирования, основанному на общем запрете и построенному на принципе «запрещено все, кроме разрешенного». Хотя, по мнению профессора Д.Н. Бахраха, не всякое разрешение можно рассматривать в качестве элемента разрешительной системы, т.к. выдача разрешений на совершение разовых действий, хотя они и именуется лицензиями (на отстрел лося, косули, например), находятся за рамками разрешительной системы [11, с. 452–453].

Анализ действующих нормативно-правовых актов позволил провести дифференциацию и определить административно-правовые способы, которые используются в регулировании экономической деятельности. К ним следует отнести: лицензирование отдельных видов экономической деятельности; аттестацию, аккредитацию субъектов профессиональной деятельности; аттестацию специалистов; внесение сведений о субъекте или объекте в реестр, регистр или кадастр, обуславливающее ведение экономической деятельности; разрешение на использование ограниченных ресурсов, квотирование; выдачу разовых разрешений на создание и (или) использование объекта; на создание, ввоз, вывоз, транзит, перевозку, оборот, использование продукции; сертификацию продукции; регистрацию продукции, веществ.

Определение места лицензирования в системе административно-правовых способов регулирования экономики требует учета следующих положений.

1. В приведенном перечне лицензирование занимает первое место, поскольку представляет собой наиболее характерный пример применения разрешительных способов регулирования экономики, влияние которого трудно переоценить. В то же время следует отметить, что лицензирование является только одним из многочисленных разрешительных инструментов воздействия на экономику, наряду с саморегулированием, аттестацией или аккредитацией. Традиционно лицензирование рассматривается в качестве наиболее жесткого метода государственного регулирования, что влечет за собой негативные явления для иных направлений совершенствования разрешительных методов, т.к. приоритет отдается именно этой сфере при осуществлении реформирования в ней.

2. Как правило, лицензирование определяется как выдача разрешений на осуществление конкретного вида деятельности. Необходимо учитывать, что важную часть лицензирования составляет лицензионный контроль, включающий в себя не только проверки, осуществляемые на предварительном этапе выдачи разрешений, но и последующие контрольные действия по проверке соблюдения лицензиатом требуемого порядка осуществления лицензируемого вида деятельности. Таким образом, лицензирование включает в себя неразделимую связь разрешительных и контрольно-надзорных полномочий.

3. Лицензирование представляет собой наиболее полно юридически проработанный комплекс способов и методов разрешительной деятельности в сфере экономики, отличающийся от иных административно-разрешительных действий (аккредитации, аттестации, регистрации и др.) наличием нормативно-правовой базой высокого уровня кодификации. Примером может служить действующий Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», в котором содержатся нормы по унифицированному регулированию, применяемые для подавляющего большинства лицензируемых видов деятельности, а также закрытый перечень видов деятельности, лицензирование которых может осуществляться лишь в особом порядке, предусмотренном в специальных федеральных законах. С данной точки зрения нормативно-правовое регулирование лицензирования может рассматриваться в качестве модельного при разработке нормативных актов, в которых регламентируются вопросы, связанные с иными разрешительными действиями.

Потребность государственного лицензирования предпринимательской деятельности, с одной стороны, обусловлена необходимостью стимулирования отдельных ее видов, определяемых государством по разного рода причинам в качестве приоритетных, с другой, необходимостью особого государственного контроля, затрагивающего качество предлагаемых товаров и услуг и повышенные требования к субъектам предпринимательской деятельности.

Список литературы:

1. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2007. — № 31, ст. 4006.

2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля:

федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 52, ст. 6249.

3. О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства: указ Президента РФ от 5 июня 2015 г. № 287 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2015. — № 23, ст. 3306.

4. Об имущественной поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства при предоставлении федерального имущества: постановление Правительства РФ от 21 августа 2010 г. № 645// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 35, ст. 4577.

5. О лицензировании отдельных видов деятельности: федеральный закон РФ от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 19, ст. 2716.

6. Кнутов, А.В. Лицензирование отдельных видов экономической деятельности: история развития и современное состояние / А.В. Кнутов, А.В. Чаплинский // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2014. — № 1. — С. 83–97.

7. Сулова, М.В. Назначение института лицензирования предпринимательской деятельности // Вестник Южно-Уральского государственного университета. — 2013. — № 3. — С. 112–113.

8. Клименко, А.В. Анализ механизмов правового регулирования предпринимательской деятельности в России / А.В. Клименко, А.Б. Жулин, Е.П. Ханова. — М.: Изд. дом ВШ, 2012. — 358 с.

9. Парций, Я.Е. О лицензировании отдельных видов деятельности // Хозяйство и право. — 2002. — № 1. — С. 31–40.

10. Спектор, Е.И. Правовое регулирование режима лицензирования в Российской Федерации: научно-практическое пособие. — М.: Юристъ, 2005. — 181 с.

11. Бахрах, Д.Н. Административное право: учебник для вузов. — 3-е изд., пересмотр, и доп. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М.: Норма, 2008. — 816 с.

Е.Н. Горбунова,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного,
административного и муниципального
права Югорского государственного
университета (г. Ханты-Мансийск)*

E.N. Gorbunova,

*Candidate of Legal Sciences,
Associate professor of the Department of
Constitutional, Administrative and Municipal
Law of the Yugra State University
gorbunovaen@mail.ru*

Анализ основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики государства в нефтяной отрасли России

Аннотация: в статье рассматриваются основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики государства в нефтяной отрасли России, проводится их сравнительно-правовой анализ. Предметом исследования являются актуальные вопросы налогообложения нефтяной отрасли, в частности, применение механизма налогообложения добавленного дохода нефтяных компаний. Рассматриваются основные изменения в законодательстве и проблемы его реализации при налогообложении нефтяных компаний. Аргументируется, что реализация основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики государства в нефтяной отрасли позволит, с одной стороны, обеспечить значительные и стабильные налоговые поступления в государственный бюджет, с другой — сохранить достаточные стимулы для инвестиций в данный сектор экономики. Делается вывод о том, что реализация основных направлений

бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики государства в нефтяной отрасли России позволит государству решить проблемы налогообложения предприятий нефтяного сектора в условиях финансового кризиса, санкций, введенных против России, и низких цен на нефть. Для эффективного результата требуется системная работа в отношении реформы налогообложения нефтяной отрасли, поэтапный переход к налогообложению добавленного дохода нефтяных компаний.

Ключевые слова: налоговая политика, бюджетная политика, таможенно-тарифная политика, налоговый режим, налог на добычу полезных ископаемых, «налоговый маневр», налог на дополнительный доход, экспортная пошлина.

The analysis of the main directions of the budgetary, tax and customs and tariff policy of the state in oil branch of Russia

Abstract: the article deals with the basic provisions of the main directions of the budgetary, tax and customs and tariff policy of the state in oil branch of Russia are considered. The comparative and legal analysis of basic provisions of the budgetary, tax and customs and tariff policy of the state in the considered branch of economy of Russia is carried out. An object of research are topical issues of the taxation of oil branch, in particular use of the mechanism of the taxation of the added income of the oil companies. It is reasoned that realization of the main directions of the budgetary, tax and customs and tariff policy of the state in oil branch, will allow on the one hand, to provide considerable and stable tax revenues in the government budget, with another - to keep sufficient incentives for investments into this sector of economy. The purpose of the present article is the analysis of provisions of the main directions of the budgetary, tax and customs and tariff policy of the state in oil branch, for the purpose of further reforming of the legislation on the oil extraction taxation. In article the main changes in the legislation and problems of its realization at the taxation of the oil companies are considered. The author draws a conclusion that, realization of the main directions of the budgetary, tax and customs and tariff policy of the state in oil branch of Russia will allow the state to solve problems of the taxation of the enterprises of the oil sector in the conditions of financial crisis, the sanctions imposed against Russia and the low prices of oil. The main conclusions of a research is that obtaining effective result requires system work concerning reform of the taxation of oil branch, phased transition to the taxation of the added income of the oil companies.

Keywords: tax policy, budgetary policy, customs and tariff policy, tax regime, the tax mechanism, a tax on mining, a tax on the added income, tax maneuver, an export duty.

Президент РФ не раз отмечал значение государственного внимания к вопросам налогообложения нефтяной отрасли России в Посланиях Федеральному Собранию РФ. Так, например, в Послании Федеральному собранию 1 декабря 2016 г. В.В. Путин обратил особое внимание на то, что «государство должно ориентировать нашу налоговую систему, чтобы она работала на главную цель: на стимулирование деловой активности, на рост экономики и инвестиций, создавала конкурентные условия для развития наших предприятий. Нужно упорядочить существующие фискальные льготы, сделать их более адресными, отказаться от неэффективных инструментов».

Кроме того, глава Российского государства предложил «в течение следующего года детально и всесторонне рассмотреть предложения по настройке налоговой системы, обязательно сделать это с участием деловых объединений. Несмотря на внутривластный календарь, нам все равно необходимо в 2018 г. подготовить и принять все соответствующие поправки в законодательство, в Налоговый кодекс, а с 1 января 2019 г. ввести их в действие, зафиксировав новые стабильные правила на долгосрочный период. Одновременно прошу Правительство проработать вопросы совершенствования механизмов

обеспечения устойчивого бюджета и государственных финансов, исполнения всех наших обязательств вне зависимости от внешних факторов, включая цены на углеводороды» [1].

Президент РФ напомнил, что ТЭК «традиционно играет ведущую роль в формировании доходной части федерального бюджета. Учитывая это, нужно предельно аккуратно оценивать эффективность принимаемых решений по налоговой нагрузке на отрасль, какое влияние они оказывают на экономику страны» [2].

Еще в 2014 г. для поддержания намечавшегося налогового маневра в нефтяной отрасли В.В. Путин предложил на четыре года зафиксировать действующие налоговые условия и «к этому вопросу больше не возвращаться».

Необходимость решения проблем и разработки теоретических основ и практических рекомендаций по совершенствованию основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики государства в нефтяной отрасли России обусловила выбор темы и актуальность настоящей статьи.

Согласно проекту «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее — Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики) [3] эффективная стабилизационная экономическая политика позволит обеспечить снижение зависимости от цен на нефть. Цена на нефть, обеспечивающая сбалансированность текущего счета платежного баланса, снизилась с уровня свыше 100 долларов США за баррель в 2013 г. до текущих 3 545 долларов США за баррель. Более того, в 2017 г. цена на нефть, балансирующая федеральный бюджет на первичном уровне (т.е. до уплаты расходов по обслуживанию государственного долга), составляет 6 065 долларов США за баррель, а на трехлетнем горизонте она снизится до 4 045 долларов США за баррель, в то время как еще в 2013–2014 гг. для балансировки бюджета требовалась цена в районе 95 105 долларов США за баррель.

В части обеспечения бюджетной сбалансированности зависимость федерального бюджета от динамики цен на нефть постепенно снижается, о чем свидетельствует сокращение ненефтегазового дефицита (до 8,3 % ВВП в 2017 г.) и снижение балансирующей бюджет (на первичном уровне) цены на нефть с более 100 долларов США за баррель в 2014 г. до 60–65 долларов США за баррель в 2017 г. Такая динамика выгодно отличает Россию от многих сырьевых стран, ограниченный прогресс фискальной адаптации которых угрожает болезненным развитием событий в будущем.

В 2017 г. осталось мало сомнений в том, что рынок углеводородов вошел в долгосрочный режим структурно устойчивых низких цен на нефть. Причиной является прогресс в технологиях нефтедобычи, прежде всего в сланцевой нефти США (нефти труднопроницаемых пластов). Происходит снижение издержек и для иных источников, включая шельф. Несмотря на то, что сланцевая нефть США в настоящее время обеспечивает лишь небольшую долю мировой добычи — порядка 5 %, она важна, поскольку отличается крайне коротким инвестиционным циклом, который на порядок короче традиционных источников. Как показал опыт 2017 г., сланцевая добыча США способна быстро наращивать производство на величины порядка миллиона

баррелей в сутки в течение 12 месяцев, если уровни цен предполагают достаточную рентабельность. Динамизм также определяет гибкая структура американского рынка нефтедобычи, отличающегося высокой конкуренцией, низкими барьерами входа, хорошим доступом к рынку капитала. Граница экономической эффективности добычи сланцевой нефти опустилась ниже 50 долларов США за баррель, а если не учитывать безвозвратные потери на приобретение участков — находится ниже 40 долларов США за баррель.

Высокие темпы спада сланцевой нефтедобычи предполагают, что, когда при недостаточных ценах бурение останавливается, происходит быстрая балансировка рынка. Данные добывающих компаний, оценки отраслевых аналитиков показывают, что ресурсная база сланцевой нефтедобычи очень высока. По некоторым оценкам, объем технически извлекаемых запасов в США даже превышает показатели Саудовской Аравии. Появление нового источника добычи создает два важных следствия, с которыми мировой рынок сталкивается впервые. Цены на нефть не смогут искусственно удерживаться на высоком уровне, а политика регулирования объемов стран ОПЕК и других производителей утрачивает эффективность, что показал опыт 2017 г. Попытка удержать цены регулированием предложения будет приводить к быстрому восстановлению прежних равновесных ценовых уровней. Скорость реакции добычи из сланцевых формаций в ответ на цены означает, что ценовая волатильность рынка нефти должна снизиться по сравнению с историческими величинами.

Среди других мер, направленных на стимулирование инвестиционной активности, также предлагается:

1. Предоставление налоговых льгот по налогу на прибыль, НДС и региональным налогам предприятиям, реализующим инвестиционные проекты в Дальневосточном регионе и создающим для этого объекты внешней инфраструктуры:

- льготы будут предоставляться по решению субъектов, устанавливающих пониженные ставки по соответствующим налогам, в части поступающей в региональный бюджет.

- одновременно предполагается, что эти налоги не будут уплачиваться и в федеральный бюджет. Пониженные налоговые ставки будут применяться только после ввода объектов внешней инфраструктуры в эксплуатацию.

- при этом предельный период применения льготы будет действовать до момента, когда размер налогов, не уплаченных в связи с применением данных льгот, составит величину, равную объему осуществленных инвестиций в указанные объекты внешней инфраструктуры.

2. Уточнение срока применения налоговых льгот по налогу на прибыль и НДС для участников РИПов Дальневосточного региона в зависимости от срока окупаемости инвестиционного проекта: 10 лет или пока сумма капитальных вложений в созданный инвестиционный проект не станет равна сумме налогов, не уплаченных в связи с применением льгот.

Согласно проекту «Основные направления бюджетной политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее — Основные направления бюджетной политики) [4] в 2017–2019 гг. ожидается рост нефтегазовых доходов в номинальном выражении (после снижения в 2015 г.) за счет

прогнозируемого увеличения экспортных цен на нефть и газ, а также роста добычи газа и экспорта углеводородов.

Заложенные на текущий момент в проект бюджета предложения предполагают сохранение налоговой нагрузки нефтяных рентных доходов на уровне 2016 г., что с учетом запланированного снижения экспортной пошлины на нефть до 30 % достигается за счет повышения уровня налога на добычу полезных ископаемых (далее — НДПИ) по сравнению с текущим законодательством (введение нового слагаемого в формулу НДПИ в размере 306 рублей).

В 2018–2019 гг. в проект бюджета заложены предложения по увеличению налоговой нагрузки на нефтегазовую отрасль посредством уточнения порядка расчета ставки НДПИ в отношении нефти в части дополнения формулы ее расчета новым слагаемым, определенным на 2018 г. в размере 357 рублей, а на 2019 год — 428 рублей.

Такое увеличение налоговой нагрузки на нефтяную отрасль в долгосрочной перспективе повышает вероятность ускорения темпов падения добычи нефти в традиционных регионах нефтедобычи (Западная Сибирь, Республика Коми). При этом значительный объем запасов нефти в местах с развитой транспортной инфраструктурой, готовой производственной базой может оказаться не вовлеченным в промышленный оборот.

В соответствии с Основными направлениями бюджетной политики предлагается рассмотреть возможность изменения системы налогообложения добычи и переработки нефти, а также экспорта нефти и нефтепродуктов в период после завершения налогового маневра в 2017 г. Среди вариантов дальнейшей реформы предпочтительной является поэтапная отмена экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты с одновременным увеличением ставок НДПИ на нефть и корректировкой системы акцизов на нефтепродукты. Основной целью такого маневра является отказ от выполнения таможенными пошлинами несвойственных им функций по изъятию сырьевой ренты и субсидированию неэффективной нефтеперерабатывающей промышленности.

Изъятие нефтяной ренты будет осуществляться посредством увеличения НДПИ на нефть и на газовый конденсат соразмерно отменяемой таможенной пошлине. Вместо таможенной субсидии, предоставляемой предприятиям нефтеперерабатывающей промышленности, предполагается введение компенсационного механизма «отрицательных» акцизов на нефть. Механизм компенсаций будет обеспечивать надежность поставок качественных товарных нефтепродуктов на внутренний рынок и дальнейшее повышение эффективности переработки нефти.

Стоит отметить, что Всемирная торговая организация призывает Россию к полной отмене экспортных пошлин в отношении сырьевых товаров. Специалисты Всемирного банка также утверждают, что, поскольку вывозные таможенные пошлины изменяют цену экспортных продаж и внутреннего предложения, как правило, они не взимаются в нефтегазовом секторе, однако Россия является заметным исключением [5, с. 41].

Источниками дополнительных доходов федерального бюджета станут увеличение поступления от НДПИ на нефть, а также отказ от предоставления нефтяной таможенной субсидии в рамках Евразийского экономического союза.

В условиях действующего законодательства в течение планового периода ожидается сокращение объема доходов федерального бюджета по отношению к ВВП. Такая тенденция в первую очередь объясняется снижением нефтегазовых доходов федерального бюджета по отношению к ВВП¹, что обуславливается тремя основными факторами:

во-первых, ожидается, что в отсутствие серьезных шоков в глобальной экономике цены на энергоносители на мировом рынке сохранятся вблизи структурно сбалансированного уровня (Urals — 40 долларов США за баррель), в то время как курс рубля к доллару США будет оставаться стабильным в реальном выражении;

во-вторых, в течение прогнозного периода доля самого нефтегазового сектора в структуре ВВП продолжит снижаться на фоне отстающих темпов роста (снижения по отдельным позициям) физических объемов добычи и экспорта данной продукции;

в-третьих, по мере роста истощенности разрабатываемых запасов, а также переноса инвестиций на льготные месторождения продолжит расти размер льгот по НДС и экспортной пошлине.

Согласно Основным направлениям налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов [6] налоговая политика Российской Федерации должна отвечать современным глобальным вызовам, среди которых прежде всего санкции, введенные против России, и низкие цены на нефть.

Последние несколько лет в России проводится реформа налогообложения в нефтяной сфере. В разные периоды времени декларировались различные цели данной реформы, она имеет множество составных частей, стратегических и тактических задач, однако ее основной среднесрочный вектор — это снижение ставок экспортной пошлины на нефть, их постепенное выравнивание со ставками экспортной пошлины на темные и, в некоторой степени, светлые нефтепродукты, а также повышение ставок налога на добычу полезных ископаемых. Реализация именно этого вектора реформы в законах, принятых в 2013–2014 гг., получила название налогового маневра.

В свое время необходимость «налогового маневра» объяснялась минимизацией потерь от реэкспорта нефти и нефтепродуктов Беларусью и Казахстаном, в которых экспортные пошлины были гораздо ниже российских. Проблема стала актуальной в связи с вступлением в силу с 1 января 2015 г. договора о создании Евразийского экономического союза. Еще одной из целей указанного нововведения было снижение зависимости бюджета России от экспортных пошлин, которые, в силу специфики расчета, снижаются в зависимости от динамики цен на нефть. Предполагалось, что налоговая нагрузка на добывающие предприятия при высоких ценах на нефть будет более низкой по сравнению со старой системой налогообложения.

Однако в то время, когда разрабатывался «налоговый маневр», никто не мог предполагать введения экономических санкций против России и

¹ Согласно Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики нефтегазовые доходы федерального бюджета в 2017 г. составят 5 769 млрд рублей, в 2018 г. — 5 380 млрд рублей, в 2019 г. — 5 577 млрд рублей и в 2020 — 5 860 млрд рублей.

стремительно падающих цен на нефть. Изначально направленный на оживление нефтегазовой отрасли и повышение эффективности переработки нефти, «налоговый маневр» в нынешних условиях имеет неоднозначные результаты.

Согласно проекту «Основные направления налоговой политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее — Основные направления налоговой политики) [7] в 2017–2019 гг. ожидается дальнейшее совершенствование системы налогообложения добычи нефти. В целях стимулирования разработки новых месторождений и рационального недропользования предусматривается введение новой системы налогообложения (НДД) для пилотных объектов, включающих как новые, так и зрелые месторождения. Новая система предполагает снижение суммарной величины налогов, зависящих от валовых показателей (НДПИ на нефть и таможенная пошлина на нефть), и введение налогообложения дополнительного дохода от добычи. В результате обеспечивается более высокая гибкость налогообложения за счет зависимости величины налогов от экономического результата разработки запасов.

Налоговую базу НДД предлагается определять как расчетные доходы от добычи углеводородного сырья за вычетом эксплуатационных и капитальных расходов по разработке месторождений, а ставку налогообложения установить в размере 50 %. При этом для организаций, использующих НДД, сохраняется действующий порядок исчисления налога на прибыль, но с уменьшением налогооблагаемой базы на сумму уплаченного НДД.

С целью ограничения стимулов к завышению затрат и минимизации выпадающих доходов бюджета вычитаемые расходы для зрелых месторождений ограничиваются величиной 9 520 рублей на тонну добытого углеводородного сырья, индексируемой с учетом инфляции. В зависимости от результатов по внедрению НДД на пилотных проектах будет приниматься решение о корректировке и расширении периметра его применения.

Кроме того, в соответствии с целью обеспечения справедливости налогообложения рентных доходов в течение планового периода предусмотрены дальнейшие шаги в направлении сближения уровня налоговой нагрузки рентных доходов в нефтяной отрасли.

В целях сокращения дефицита федерального бюджета предлагается увеличить налоговую нагрузку на нефтегазовую отрасль в период 2017–2019 гг. посредством уточнения порядка расчета ставки НДПИ в отношении нефти в части дополнения формулы ее расчета новым слагаемым, определенным на 2017 г. в размере 306 рублей, на 2018 г. — 357 рублей, на 2019 г. — 428 рублей.

Предлагается также внести изменения в формулу расчета базового значения единицы условного топлива, используемого при определении налоговой ставки НДПИ при добыче газа горючего природного и газового конденсата. Изменения направлены на увеличения ставки НДПИ при добыче природного газа исключительно для организаций, являющихся собственниками объектов Единой системы газоснабжения и аффилированными с ними компаниями. Дополнительные доходы федерального бюджета в 2017 г. составят 170 млрд рублей, в 2018 г. — 125 млрд рублей и в 2019 г. — 130 млрд рублей.

Предлагается изменение механизма налогообложения добычи многокомпонентных комплексных руд с установлением специфической ставки

НДПИ в размере 730 рублей за тонну. Данный механизм будет применяться при добыче многокомпонентных руд на территории Красноярского края.

Предполагается осуществление мониторинга применения действующего механизма налогообложения добычи нефти, газового конденсата и горючего природного газа, в том числе на новых морских месторождениях, и анализа целесообразности передачи региональным органам власти полномочий по установлению ставок НДПИ и оценке налоговой базы по видам полезных ископаемых, относящимся к общераспространенным полезным ископаемым, и, при необходимости, внесение изменений в законодательство.

Изменение в структуре нефтегазовых доходов обусловлено, главным образом, осуществлением такого направления налоговой политики, как «налоговый маневр», который заключается в постепенном повышении базовой ставки НДПИ за тонну добытой нефти (с 766 руб. в 2015 г. до 857 руб. в 2016 г. и 919 руб. в 2017 г.) и одновременном снижении предельной ставки вывозной таможенной пошлины на сырую нефть (с 42 % в 2015 г. до 36 % в 2016 г. и 30 % в 2017 г.). В соответствии с начавшимся ранее «налоговым маневром» также изменены ставки акцизов на нефтепродукты и произошла корректировка налоговых льгот при добыче нефти, большая часть которых сохранена в абсолютном выражении.

Параллельно вступили в силу и другие изменения в налоговом законодательстве в сфере налогообложения добычи углеводородов, которые повлияли на механизм расчета НДПИ. В частности, изменена процедура расчета степени сложности выработки нефти, а также расчета окончательной ставки НДПИ; учитывается влияние региональных особенностей местонахождения нефти и ее свойств на ставку НДПИ; изменены условия применения нулевой ставки для нефти и др. Стоит отметить, что происходит дифференциация НДПИ в связи с увеличением количества факторов, определяющих горно-технологическую особенность добычи ископаемых [8].

В связи с высокой конкуренцией на мировых рынках углеводородов поддержание добычи и ввод новых месторождений для российской нефтяной промышленности становится крайне важным. Нефтяная отрасль нуждается в налоговом стимулировании с тем, чтобы быть конкурентоспособной на мировых рынках.

Следствием воздействия текущего налогового режима на нефтяной комплекс стало возникновение серьезной проблемы недоинвестирования как в нефтедобычу, так и в нефтепереработку. При сегодняшней налоговой системе нерентабельны для разработки 90 % запасов новых месторождений и 30 % на уже разрабатываемых месторождениях [9, с. 42].

Очевидно, что реализация основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики государства в нефтяной отрасли России, с одной стороны, обеспечит значительные и стабильные налоговые поступления в государственный бюджет, с другой — сохранит достаточные стимулы для инвестиций в данный сектор экономики.

Таким образом, для развития нефтяного комплекса нашей стране предстоит решить еще большое количество проблем и найти оптимальные пути, чтобы быть конкурентоспособной и достойно ответить на вызовы нового столетия.

Список литературы:

1. Послание Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. — URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 24.08.2017).
 2. Путин: главное — не допустить инвестиционной паузы в ТЭК. — URL: <http://gia.ru/economy/20151027/1308980635.html#ixzz3pmcbQIa2> (дата обращения: 20.08.2017).
 3. URL: http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/Novosti_Komiteta/item/2973563. 17.07.2017 (дата обращения: 24.08.2017).
 4. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 26.10.2016). Документ опубликован не был.
 5. Tordo, S. Fiscal Systems for Hydrocarbons: Design Issues / World Bank Working Paper 123/2007. — Washington, D. C.: World Bank, 2007. — P. 41.
 6. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 27.07.2015). Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.
 7. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 30.11.2016). Документ опубликован не был.
 8. О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 366-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 48, ст. 6647.
 9. Головецкий, Н.Я. Эффективность налогового менеджмента и оптимизация налогов предприятий нефтяной отрасли / Н.Я. Головецкий, В.В. Гребеник // Потенциал социально-экономического развития Российской Федерации в новых экономических условиях: матер. II Междунар. науч.-практ. конф.: в 2 ч. / под ред. Ю.С. Руденко, Л.Г. Руденко. — М., 2016.
-

**• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –
БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ •**

О.Н. Полухин,

*доктор политических наук, профессор,
ректор Белгородского государственного
национального исследовательского
университета (НИУ «БелГУ»)*

Е.Е. Тонков,

*доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ,
директор Юридического института
Белгородского государственного
национального исследовательского
университета (НИУ «БелГУ»)*

С.С. Захаров,

*начальник управления Судебного
департамента при Верховном
Суде РФ в Белгородской области,
действительный государственный
советник юстиции РФ 3 класса,
председатель Ассоциации выпускников
Юридического института*

O.N. Polukhin,

*Doctor of political Sciences, Professor,
Rector of Belgorod national research
University*

E.E. Tonkov,

*Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer
of the Russian Federation, Director of the
Law Institute Belgorod National Research
University (NIU « BelSU»)
etontkov@bsu.edu.ru*

S.S. Zakharov,

*Head of Department of Judicial
Department at the Supreme court of the
Russian Federation in the Belgorod region,
State Councilor of justice 3 classes, the
President of the Law alumni Association of
the Institute*

**Совершенствование системы подготовки
юридических кадров как фактор формирования
правового пространства**

Белгородский государственный национальный исследовательский университет (НИУ «БелГУ») берет свое начало от Белгородского учительского института, основанного в сентябре 1876 г.

Юридический институт НИУ «БелГУ» образован 1 марта 2013 г. и является правопреемником юридического факультета, который был открыт четверть века назад – 20 мая 1993 г. Первым деканом факультета стал доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ Геннадий Александрович Борисов, прибывший из Харьковской юридической академии, где заведовал кафедрой теории государства и права. Юбилейный год Юридического института символично является юбилейным и для первого декана – ему исполняется 75 лет. Сферу научных интересов Г.А. Борисова, как и прежде, составляют проблемы юридической природы и особенностей предписаний общих частей кодифицированных и иных нормативных правовых актов,

однако наиболее весомый вклад им был внесен в разработку теории процессуального права и юридической процессуальной ответственности.

За прошедшие годы в образовательном пространстве России произошли впечатляющие перемены. Изменился и наш вуз, пройдя путь от педагогического института до Национального исследовательского университета, одного из крупнейших инновационных вузов страны, в котором работают и учатся около 30 тыс. человек. Университет входит в двадчатку лучших вузов России, а также уверенно занимает позиции в самых престижных рейтингах ведущих университетов мира. Так, в 2017 г. по результатам VIII ежегодного Национального рейтинга университетов Международной информационной группы «Интерфакс» НИУ «БелГУ» вошел в ТОП-20 лучших университетов России, заняв 19-ю позицию среди 265 ведущих вузов страны.

В 2017 г. НИУ «БелГУ» вошел в состав консорциума опорных образовательных организаций — экспортеров российского образования. Университет предлагает 255 направлений подготовки, 349 образовательных программ, 3 образовательные программы имеют Европейский знак качества EUR-ACE® (Accreditation of European Engineering Programmes).

Если в 1993 г. на юридический факультет поступили учиться 93 человека, то в 2017 г. прием на все формы обучения составил около 600 человек. В настоящее время в Юридическом институте обучаются 2 500 студентов, магистрантов и аспирантов, в том числе около полутора тысяч — на очной форме.

Право прочно укоренилось во всех областях жизни и представляет собой самостоятельную отрасль знаний. Человеческое общество всегда нуждалось в точных и совершенных правовых решениях, в такой деятельности органов государства, в результате которой создаются новые нормы права, правила поведения граждан и организаций. «Потребителем» законов является общество, в связи с чем нельзя допускать принятия поспешных, непродуманных правовых решений, ибо ошибка законодателя или правоприменителя, как правило, влечет нарушение законных прав и интересов граждан. Можно привести немало число фактов из отечественной истории, когда наше общество пострадало от нарушений законности [1, с. 173].

Юридический институт является одним из самых престижных и востребованных в университете. В числе его студентов — иностранные граждане из стран ближнего и дальнего зарубежья: Армении, Казахстана, Молдовы, Беларуси, Таджикистана, Туркменистана, Украины, Узбекистана, Анголы, Бурунди, Ганы, Бразилии, Венесуэлы, Ирака, Китая, Конго, Мадагаскара, Мозамбика, Нигерии, Перу, Султаната Омана, Эквадора, Экваториальной Гвинеи и др.

Юридический институт готовит специалистов для работы в системе законодательной, исполнительной и судебной властей, в органах местного самоуправления, учреждениях юстиции, органах прокуратуры, следственном комитете, органах внутренних дел, таможенных органах, в нотариате и адвокатуре, в юридических службах организаций, экспертных учреждениях, бизнес-структурах.

Один из немногих в России, институт ведет подготовку в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами по всем направлениям и специальностям юридического профиля.

Качество подготовки профессиональных юристов обеспечивается высоким уровнем профессорско-преподавательского состава. Всего на факультете работают более 100 преподавателей, из которых 75 % имеют ученые степени и звания, в том числе 20 докторов наук, профессоров. Ученые Юридического института неоднократно получали гранты Президента РФ для государственной поддержки научных исследований. Только за последние три года сотрудниками института опубликовано более 60 статей в международных научных журналах, индексируемых в базах данных Web of Science и Scopus.

Конкурентоспособность Юридического института обеспечивается, во-первых, за счет имиджа самого НИУ «БелГУ», являющегося одним из флагманов отечественного образования, а во-вторых, в результате завидных преимуществ нашего образовательного учреждения, начиная от качественно-го профессорско-преподавательского состава и заканчивая инновационными методами обучения, основанными на передовых образовательных технологиях, без которых немыслима современная подготовка высококвалифицированного юриста, востребованного на рынке труда.

Ученые института реализуют масштабную программу научно-исследовательских работ в различных областях юридической науки, вносят ощутимый вклад в совершенствование российского законодательства, осуществляют научное консультирование различных государственных и международных органов по правовым вопросам, принимают участие в разработке законопроектов. Сегодня образование не может совершенствоваться в замкнутом пространстве, поэтому важное значение имеет обучение с учетом международно-правовых стандартов. Доброй традицией стало приглашение для чтения лекций ведущих специалистов из-за рубежа — Австрии, Болгарии, Германии, Польши, США.

В целях эффективной реализации идеи практико-ориентированного обучения к преподавательской деятельности на основе совместительства привлекаются судьи, сотрудники суда, прокуратуры, правового управления Белгородской областной Думы, государственно-правового управления аппарата Губернатора, как правило, имеющие ученую степень доктора или кандидата наук. Такое взаимодействие, наряду с организацией учебной и производственной практик, приносит очевидные позитивные результаты, является одним из условий качественного обучения, поэтому образование, полученное в Юридическом институте, не уступает лучшим отечественным и зарубежным юридическим школам.

Расширяются международные связи института. С Варминско-Мазурским университетом в Ольштыне (Польша), Великотырновским университетом (Болгария), Российско-Армянским университетом (Ереван) успешно реализуются совместные образовательные программы, осуществляются академические обмены преподавателями и студентами. Нашими гостями неоднократно становились делегации из образовательных учреждений разных стран.

Ученые института постоянно приглашаются для участия в авторитетных научных форумах. Ежегодно на базе института проводятся международные

научно-практические конференции, получающие, как правило, позитивную оценку в юридической печати, в том числе и зарубежной.

Так, в 2014 г. была проведена конференция «Судебная реформа в России: преемственность и модернизация», посвященная 150-летию судебной реформы Александра II. В 2015 г. при участии представителя Верховного комиссариата ООН по делам беженцев Баисы Вак Войи была организована конференция «Организация Объединенных Наций: прошлое, настоящее, будущее», а в 2016 г. — конференция «Государство созидает как фактор развития активности гражданского общества», на которой состоялась презентация коллективной монографии московских и белгородских ученых-правоведов и политологов «Государство созидает: юридическая модель и современные риски», опубликованной в издательстве «Юрлитинформ» под редакцией профессора О.Н. Полухина.

Ежегодно Юридический институт проводит «Витруковские» и «Мальцевские» чтения, посвященные памяти выдающихся российских правоведов, заслуженных деятелей науки Николая Васильевича Витрука и Геннадия Васильевича Мальцева, длительное время сотрудничавших с университетом и внесших огромный вклад в формирование белгородской юридической школы.

В институте успешно работает аспирантура по шести научным специальностям. Эффективно действует совет по защите докторских и кандидатских диссертаций по специальностям 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве, 12.00.02 — конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право и 12.00.14 — административное право, административный процесс. Диссертационный совет создан на базе Белгородского государственного национального исследовательского университета, Воронежского государственного университета и Орловского государственного университета имени И.С. Тургенева.

В соответствии с постановлением Правительства РФ НИУ «БелГУ» вошел в перечень 19 вузов и 4 научных организаций, которым с 1 сентября 2017 г. предоставлено право самостоятельно присуждать ученые степени кандидата и доктора наук, а также создавать диссертационные советы и устанавливать их полномочия. Такое право университет получил благодаря высоким результатам в научной и инновационной деятельности, образовательному, кадровому и ресурсному потенциалу. В настоящий момент в университете функционируют 18 диссертационных советов. Он является ведущим научно-образовательным центром Центрального Черноземья РФ, входит в ассоциацию ведущих вузов России, объединяющую 46 лучших университетов России, обладает авторитетом в вопросах подготовки научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации.

Преподаватели института оказывают содействие органам государственной власти как федерального значения, так и на уровне субъекта федерации, входят в состав адвокатской коллегии.

Активно действует студенческий *Правовой информационно-консультативный центр — юридическая клиника*, где студенты под руководством опытных преподавателей оказывают безвозмездную юридическую помощь пенсионерам и социально незащищенным слоям населения. Только в 2017 г. в Центр

обратились более 1 000 человек. Студенты Юридического института являются лауреатами и победителями таких международных и всероссийских конкурсов, как Всероссийский молодежный форум «Моя законотворческая инициатива», Всероссийская студенческая юридическая олимпиада, конкурс по международному праву им. Ф. Джессопа и др.

Юридический институт за время своей работы подготовил более 10 000 юристов высшей квалификации, поэтому его справедливо называют фундаментом правового пространства региона. Среди наших выпускников — председатель Белгородского областного суда А. Шипилов, его заместители С. Коцюмбас и О. Усков, руководитель следственного управления СК РФ по Курской области А. Назин, заместители руководителя следственного управления СК РФ по Белгородской области Д. Левченко и М. Селюков, судья Суда по интеллектуальным правам Д. Булгаков, судья Федерального арбитражного суда Центрального округа Л. Крыжская, заместитель главы г. Белгорода А. Захаров, прокурор Белгородского района С. Белоковаленко, президент Белгородской областной нотариальной палаты И. Суязова и многие другие.

В 2011 г. Юридический институт получил высокую оценку качества высшего юридического образования в результате общественной аккредитации Ассоциацией юристов России, осуществляемой в соответствии с Указом Президента РФ от 26 мая 2009 г. № 599 «О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации» (Свидетельство № 26 от 16 декабря 2011 г.).

В этом несомненная заслуга научно-педагогических работников кафедр института: *теории и истории государства и права; конституционного и международного права; административного права и процесса; гражданского права и процесса; трудового и предпринимательского права; уголовного права и процесса; судебной экспертизы и криминалистики.*

Одной из задач цивилизованного общества, на статус которого претендует сегодня Россия, является формирование устойчивой системы правовых ценностей, где юридическая процедура обеспечения прав и свобод человека и гражданина займет достойное место в системе юридических гарантий. Правовые ограничения призваны при этом обозначить пределы негативной активности и создать условия для изменения ее вектора на позитивный.

Степень жесткости юридического регулирования, наличие тех или иных рамочных ограничений для активности субъектов права зависят от политического режима в государстве, демонстрирующего соотношение и взаимодействие гражданского общества и государства, объем политических, социальных, экономических прав и свобод личности [2, с. 54]. Формированию эффективного кадрового потенциала правового государства для решения указанных задач подчинена вся деятельность института, коллектив которого отличается убежденностью в преодолении любых препятствий на пути совершенствования отечественного юридического образования.

Список литературы:

1. Государство созидющее: юридическая модель и современные риски / под ред. О.Н. Полухина. — М.: Юрлитинформ, 2016. — 416 с.

И.М. Комаров,

доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры криминалистики
Московского государственного
университета им. М.В. Ломоносова
(МГУ им. М.В. Ломоносова)

Н.А. Жукова,

доцент, кандидат юридических
наук, заведующий кафедрой судебной
экспертизы и криминалистики
Юридического института
Белгородского государственного
национального исследовательского
университета (НИУ «БелГУ»)

Н.А. Косолапова,

кандидат юридических наук, старший
преподаватель кафедры судебной
экспертизы и криминалистики
Юридического института
Белгородского государственного
национального исследовательского
университета (НИУ «БелГУ»)

Н.Ю. Пономаренко,

старший преподаватель кафедры
судебной экспертизы и криминалистики
Юридического института
Белгородского государственного
национального исследовательского
университета (НИУ «БелГУ»)

I.M. Komarov,

Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Professor of the Department of
Criminalistics of Lomonosov Moscow State
University
mgu.ikomarov@mail.ru

N.A. Zhukova,

Candidate of Juridical Sciences,
Associate professor, Head of the
Department of Forensic Examination and
Criminalistics Law Institute Belgorod
National Research University (NIU «
BelSU»)
Zhukova_n@bsu.edu.ru

N.A. Kosolapova,

Candidate of Juridical Sciences, Senior
lecturer of the Department of Forensic
Examination and Criminalistics Law
Institute Belgorod National Research
University (NIU « BelSU»)
kosolapova@bsu.edu.ru

N.Yu. Ponomarenko,

Senior lecturer of the Department of
Forensic Examination and Criminalistics
Law Institute Belgorod National Research
University (NIU « BelSU»)
Ponomarenko_n@bsu.edu.ru

Тактическая операция «Тактическое взаимодействие на этапе раскрытия преступления» и типовая модель ее реализации

Аннотация: в статье исследуется значение тактической операции, связанной с тактическим взаимодействием на этапе раскрытия преступления, которая является одним из основных средств раскрытия преступления и его эффективного расследования на первоначальном этапе.

Рассматривается типовая структура тактических операций предварительного расследования преступлений, содержание которой представлено следующими элементами: сложной тактической задачей; системой целей, обоснованной тактическим решением; алгоритмом процессуальных и непроцессуальных средств; планированием и организацией их реализации (во времени и пространстве) с учетом криминалистических рекомендаций; оценкой результатов реализации тактической операции.

В соответствии с типовой структурой тактической операции предварительного расследования преступлений обоснована и описана типовая модель тактической операции предварительного расследования, основанная на тактическом взаимодействии процессуальных участников при руководящей роли следователя.

Ключевые слова: тактическая операция, тактическое взаимодействие, предварительное расследование.

Tactical operation “Tactical Interaction at a Crime Detection Stage” and standard model of its realization

Abstract: The article is devoted to the value of the tactical operation connected with tactical interaction at a crime detection stage, as the one of fixed assets of crime detection, and its effective investigation at an initial stage.

The authors consider standard structure of tactical operations of preliminary investigation of crimes which content is presented by the following elements: difficult tactical task; system of the purposes proved by the tactical decision; algorithm of procedural and not procedural means; planning and organization of their realization (in time and space) taking into account criminalistic recommendations; assessment of results of realization of tactical operation.

According to standard structure of tactical operation of preliminary investigation of crimes, the standard model of tactical operation of preliminary investigation, which based on tactical interaction of procedural participants with the leading role of the investigator, is proved and described.

Keywords: tactical operation, tactical interaction, preliminary investigation.

Системно-деятельностный подход в криминалистике предусматривает комплексное изучение криминальной и криминалистической деятельности с конечными прикладными целями — обоснованием криминалистических рекомендаций для расследования преступлений. Его использование для разработки модели тактической операции позволяет сформулировать *систему ее целей* и соответствующие им функции каждого из участников взаимодействия в отдельности для их достижения в соответствии с типовыми подсистемами: следователь — оперативные сотрудники; следователь — специалисты, эксперты. Возможны и другие подсистемы. Принципиально этот элемент тактической операции связан с ее целями.

Систему целей определяет, контролирует и координирует следователь как процессуальный субъект, организующий, планирующий и реализующий тактическую операцию «Тактическое взаимодействие на этапе раскрытия преступления» в пределах своих процессуальных полномочий. Он управляет всей системой и подсистемами тактической операции, на основе взаимодействия выявляет и исследует доказательства и ориентирующую криминалистически значимую информацию, принимает тактические и процессуальные решения, обусловленные ее ходом. Важное место в структуре рассматриваемой модели тактической операции занимает тактическое решение следователя. Оценка ситуации расследования способствует следователю в обосновании управленческого решения, которое непосредственно связано с тактическим решением как доминантой планирования и организации тактической операции. [2, с. 222]

По существу, для рассматриваемой модели тактической операции типовыми могут быть ситуации расследования, информационная составляющая которых может быть характеризована в соответствии с данными о факте совершения преступления и данными о лице, его совершившем или заподозренном в его совершении. На этой основе и должны приниматься тактические решения следователем, а также планироваться процессуальные и непроцессуальные средства установления обстоятельств, подлежащих доказыванию в порядке ст. 73 УПК РФ посредством процессуального и криминалистического взаимодействия.

Тактическая операция «Тактическое взаимодействие на этапе раскрытия преступления» и типовая модель ее реализации

89

И.М. Комаров,
Н.А. Жукова,
Н.А. Косолапова,
Н.Ю. Пономаренко

Для типовых подсистем (следователь — оперативные сотрудники; следователь — специалисты, эксперты) рассматриваемой тактической операции (стадия возбуждения уголовного дела) типовыми процессуальными и непроцессуальными действиями с ситуационно обусловленными им криминалистическими рекомендациями могут быть следующие следственные мероприятия.

Совместный осмотр места происшествия, условия и порядок которого регламентированы ст. 176–177 УПК РФ. Процессуально и тактически это следственное действие мало чем отличается от подобного следственного действия, проведенного по возбужденному уголовному делу. В рассматриваемом аспекте УПК РФ допускает его только в случаях, не терпящих отлагательства. При производстве данного следственного действия как элемента структуры тактической операции следователь привлекает к взаимодействию, в связи с чем планирует и организует деятельность оперативного сотрудника, специалиста, эксперта.

Важным элементом тактической операции на этом этапе является получение объяснений. Давно подмечено, что объяснения являются основным источником получаемой в ходе проверки информации [3, с. 28]. На этом основании соблюдение криминалистических рекомендаций по их получению — правильный путь в получении ориентирующей криминалистически значимой информации о событии преступления и подозреваемом лице в реализации целей тактической операции и решении ее задачи.

Использование специальных знаний для получения ориентирующей криминалистически значимой информации и доказательств преступления и совершившего его субъекта. Взаимодействие следователя со специалистами и экспертами в рассматриваемых процессуальных границах может быть реализовано в различных как процессуальных, так и непроцессуальных формах.

Второй вариант может, в соответствии со структурой тактической операции, содержать уточненную сложную тактическую задачу, уточненные цели ее достижения, новое или уточненное тактическое решение, новые алгоритмы процессуальных и непроцессуальных средств, реализация которых возможна на основе более широких криминалистических рекомендаций.

В связи с этим кажется верным приоритетное выделение подсистемы взаимодействия «следователь — оперативный сотрудник», т.к. оно представляется наиболее эффективным для реализации назначения уголовного судопроизводства, определенного ст. 6 УПК РФ. Взаимодействие на основе проведения рассматриваемой тактической операции требует от следователя неформального подхода к реализации ее целей и решения поставленной задачи. Поэтому он в целях оптимизации своей деятельности должен тщательно планировать всю систему взаимодействия, четко разграничить функции, учесть психологические особенности участников взаимодействия, решающих задачи по раскрытию и расследованию преступлений.

Если оставить традиционно разработанные в криминалистике и определяемые процессуальные и непроцессуальные формы взаимодействия следователя и оперативного сотрудника в стороне и взять за основу их классификации собственно криминалистические основания по способу организации этой деятельности, то наиболее правильно их представлять

в виде алгоритмов и совместной эвристической деятельности (возможны комплексные их сочетания).

Взаимодействие на основе криминалистических алгоритмов можно рассматривать как процессуальное взаимодействие посредством производства оперативным сотрудником розыскных (алгоритм оперативно-розыскных мероприятий) и отдельных следственных действий на основе поручения следователя.

Совместная эвристическая деятельность предполагает совместное взаимодействие следователя и оперативного сотрудника в решении проблемных вопросов расследования — совместное выдвижение версий, планирование (тактическое) расследования и т.п.

Как отмечено выше, возможны комбинации данных видов деятельности, примерами которых могут быть взаимодействия в процессе параллельного или одновременного производства процессуальных и непроцессуальных действий, совместная деятельность в процессе проведения сложного следственного действия, например, обыска, где следственные и оперативно-розыскные алгоритмы и эвристическая деятельность могут сочетаться. Консолидация и интеграция указанных приемов работы существенно облегчают и оптимизируют решение задачи тактической операции за счет достижения поставленных целей.

Взаимодействие следователя в тактической операции «Тактическое взаимодействие на этапе раскрытия преступления» со специалистами различной квалификации и экспертами связано преимущественно с потребностью в специальных знаниях, своевременное использование которых обеспечивает получение доказательств и важной ориентирующей криминалистически значимой информации, полезной для определения версий расследования.

Тактическая операция, основанная на взаимодействии следователя с участниками предварительного расследования, которых он привлекает для решения запланированной им сложной тактической задачи, всегда может достичь успеха, если: операцией руководит следователь; им выбраны оптимальные формы взаимодействия для каждого участника операции; эти формы определены и корректируются следователем в соответствии с ситуацией расследования; соблюдается принцип коллективности в работе всех участников взаимодействия; налажен оперативный обмен информацией; учтены и корректируются вопросы психологического взаимодействия участников тактической операции; соблюдается тайна расследования.

Последний элемент структуры тактической операции рассматриваемого вида — оценка следователем ее результатов. Фактически эта деятельность основывается на ответе — решена (полностью, частично) или не решена вовсе сложная тактическая задача операции, если не решена, то что следует сделать для ее решения посредством планирования и организации дальнейшей следственной деятельности по расследованию преступления.

Список литературы:

1. Азаренко, В.М. Тактические основы взаимодействия участников подготовки и проведения криминалистической экспертизы по уголовным делам: дис. ... канд. юрид. наук / В.М. Азаренко. — СПб., 2000. — 208 с.
2. Белкин, Р.С. Криминалистическая энциклопедия / Р.С. Белкин. — М.: БЕК, 1997. — 342 с.

3. Донковцев, Н.Н. Рассмотрение органами дознания заявлений и сообщений о преступлениях: учебное пособие / Н.Н. Донковцев, Г.П. Химичева, А.А. Чувилен и др. — М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1987. — 72 с.

Е.А. Логвинец,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры судебной экспертизы
и криминалистики Юридического
института НИУ «БелГУ»

Н.П. Каторгина,
аспирант Юридического института
НИУ «БелГУ»

E.A. Logvinets,
Candidate of juridical sciences, Associate
professor, Lecturer of the Forensic Inquiry
and Criminalistics Department Law
Institute of Belgorod State University
logvinets@bsu.edu.ru

N.P. Katorgina,
Postgraduate student of the Law Institute
of Belgorod State University
inyakova@bsu.edu.ru

Проблемы использования заключения специалиста в процессе доказывания по уголовным делам

Аннотация: несмотря на то, что заключение специалиста является законодательно закреплённым доказательством по уголовному делу, некоторые ученые и практики отказываются рассматривать его в качестве такового. Целью исследования стало обсуждение проблем использования заключения специалиста в уголовном судопроизводстве. Особое внимание в статье уделено возможности проведения исследований специалистом, а также отсутствию единых критериев оценки его заключения. Для достижения поставленной цели использовались общенаучные (диалектический, системный, анализ, синтез) и частнонаучные (сравнительно-правовой и формально-юридический) методы, позволившие всесторонне обобщить и систематизировать теоретические постулаты, выработать авторскую позицию по теме исследования. Сделан вывод о том, что только законодательное урегулирование механизма привлечения специалиста стороной защиты позволит полноценно использовать заключение специалиста в качестве доказательства по уголовному делу.

Ключевые слова: заключение специалиста, доказательство, уголовное судопроизводство, специалист, специальные знания.

The Problems with Expert Evidence in Criminal Proceedings

Abstract: Despite the fact that the expert conclusion is legally enshrined evidence in a criminal case, some scholars and practitioners refuse to treat it as such. Adopting general scientific methods of research such as dialectical, systematic approach, analysis and synthesis as well as comparative and formal legal methods typical of much legal scholarship, this article considers the main issues of professional judgment use in criminal proceedings. The methodological toolkit made it possible to comprehensively generalize and systematize theoretical postulates and develop their own position on the research topic. The article deals with the expert researches and highlights the absence of unified criteria for evaluating the expert opinions. The authors came to the conclusion that only legislative regulation and stringent standards of handling expert proof and testimony will allow their full use in the court proceeding.

Keywords: expert opinion evidence, evidence, testimony, criminal procedure, expert, special knowledge.

Несмотря на отсутствие в законодательстве четко проработанного правового механизма получения заключения специалиста, с каждым годом данная форма использования специальных знаний становится все более

востребованной. Между тем мнения ученых и практиков относительно заключения специалиста как источника доказательств весьма противоречивы.

Ссылаясь на нормы УПК РФ (ст. 74), большинство ученых признают заключение специалиста доказательством, другие небезосновательно вступают в полемику с законом, приводя свои аргументы.

Так, В.П. Божьев утверждает, что положения УПК РФ, закрепляющие за заключением и показаниями специалиста статус доказательств, входят в противоречие с требованиями о допустимости доказательств. По сути, автор приравнивает специалиста, высказывающего суждение и предоставляющего по данному вопросу заключение, к лицам, собирающим доказательства [1].

Н.П. Майлис указывает, что с процессуальной стороны заключение специалиста равноценно заключению эксперта, но не будет равноценным их доказательственное значение. Автор полагает, что к следственной или судебной ошибке могут привести действия следователя, если он удовлетворится заключением специалиста без назначения и производства судебной экспертизы [2, с. 54]. Однако согласно ч. 2 ст. 17 УПК РФ никакие доказательства не имеют заранее установленной силы, поэтому говорить об их неравноценности некорректно. Заключение специалиста и заключение эксперта являются результатом разных видов познавательной деятельности. В зависимости от сложившейся ситуации помочь суду в принятии обоснованного решения может любое из доказательств.

И.А. Копытов отмечает, что на практике к заключению специалиста относятся как к чему-то несущественному [3]. К «доказательству второго сорта» причисляют заключение специалиста З.В. Маркова и Т.П. Ишмаева [4, с. 50]. По мнению Т.Э. Кукарниковой, заключение специалиста формально является доказательством, фактически же — нет [5, с. 210].

А.М. Зинин выделяет два вида заключений специалиста: в виде суждения и исследования, причем последнее фактически приравнено к заключению эксперта [6].

В последнее время на страницах научных изданий развернулась дискуссия о возможности проведения исследований специалистом. Одни ученые считают, что специалист вправе проводить исследования представленных объектов. Так, например, С.И. Земцова и В.В. Зырянов полагают, что в необходимых случаях специалист для дачи заключения может осуществить исследование объектов.

Другие авторы отрицают возможность проведения специалистом исследований, в частности, Е.А. Зайцева утверждает, что исследования не могут быть положены в основу заключения специалиста, иначе размывается грань между заключением эксперта и специалиста. По ее мнению, законодатель наделил специалиста исследовательской функцией для придания значимости письменным консультациям специалиста, чтобы не назначались экспертам «бесполезные» исследования по очевидным фактам, когда ответы на вопросы может дать и специалист без производства исследования [8, с. 159, 160, 172].

Ряд авторов высказываются неопределенно. Так, Л.В. Зорин говорит, что специалист по возможности не должен проводить исследования [9, с. 86].

Полагаем, подобные дискуссии не беспочвенны и обусловлены неоднозначным толкованием уголовно-процессуальных норм. В частности, в ч. 1 ст. 58 УПК РФ идет речь об исследовании материалов уголовного дела, в ч. 1 ст. 144 УПК РФ закреплено, что специалист привлекается для производства исследований документов, предметов, трупов, а в п. 3 ч. 3 ст. 226.5 УПК РФ упоминается о заключении специалиста, которое составляется по результатам исследования. По сути, данные положения наделяют специалиста правом проводить исследования, однако в ч. 3 ст. 80 УПК РФ сказано лишь о письменных суждениях.

Наделение специалиста функцией проведения исследований усложняет возможность разграничения пределов участия специалиста и эксперта. Для однозначного понимания предназначения сведущих лиц в судопроизводстве и во избежание смешения их функций считаем необходимым четко разграничить формы участия эксперта и специалиста: эксперт привлекается для производства судебных экспертиз, специалист — для оказания технической помощи при производстве следственных (судебных) действий, проведения предварительных исследований, проведения ревизий и документальных проверок и дачи консультации. Консультации в судопроизводстве могут предоставляться как в устной, так и письменной форме. Консультация специалиста, представленная в письменной форме, и есть не что иное как заключение специалиста. Таким образом, в процессе консультирования по специальным вопросам речь об исследовании может идти только в широком смысле, а именно в контексте поиска нового знания. Частнонаучные методы исследования в данном случае не применяются.

Безусловно, не любая письменная консультация может рассматриваться в качестве заключения специалиста. Данное суждение должно исходить от лица, привлеченного в уголовный процесс в качестве специалиста. Наличие специальных знаний в определенной области — безусловная необходимость для дачи заключения, но не единственная.

Получение заключения специалиста в уголовном судопроизводстве наиболее распространено по инициативе защитника для опровержения доказательства, предоставленного стороной обвинения (так называемое рецензирование заключений эксперта). Закон наделяет защитника правом привлекать специалиста для разъяснения вопросов, входящих в его профессиональную компетенцию (ч. 1 п. 3 ст. 53, ч. 2.1 ст. 58 УПК РФ), однако не дает необходимого процессуального инструментария для полноценного его использования. Складывается парадоксальная ситуация: получение заключения специалиста востребовано стороной защиты, в то же время правовым механизмом его получения наделяет только следователь. Данное обстоятельство привело к тому, что заключение специалиста, представленное суду защитником, несмотря на законодательное закрепление его статуса как доказательства, в судопроизводстве, как правило, приобщается в качестве «иного документа».

Серьезность полемики ученых относительно использования заключения специалиста в процессе доказывания также обусловлена отсутствием единых критериев оценки такого заключения. В ч. 1 ст. 88 УПК РФ установлено,

что каждое доказательство подлежит оценке с точки зрения относимости, допустимости, достоверности, а все собранные доказательства в совокупности должны быть достаточными для разрешения уголовного дела. Однако оценке относимости препятствует отсутствие в УПК РФ закрепленной формы и структуры заключения специалиста; оценка допустимости затруднена в связи с отсутствием в уголовно-процессуальном законодательстве механизма получения заключения специалиста; оценке достоверности противостоит неурегулированная необходимость предупреждения специалиста об уголовной ответственности за дачу заведомо ложного заключения.

Закрепление заключения специалиста в качестве доказательства, безусловно, есть не что иное как попытка дать возможность стороне защиты реализовать процессуальное равноправие в собирании доказательств, основанных на использовании специальных знаний. Провозглашение такой возможности без предоставления правового инструментария ее реализации, к сожалению, проблему не решило, а спровоцировало ученых и практиков на многолетнюю дискуссию.

Список литературы:

1. Божьев, В. Изменение УПК РФ — не всегда средство его совершенствования // Законность. — 2005. — № 8. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Майлис, Н.П. О соотношении заключений специалиста и эксперта // Актуальные вопросы теории и практики уголовного судопроизводства и криминалистики: сб. ст.: в 3 ч. — М.: Академия управления МВД РФ, 2004. Ч. 3. — С. 52–54.
3. Копытов, И.А. Приобщение к делу доказательств, собранных защитником // Уголовный процесс. — 2007. — № 12. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Маркова, З.В. Доказательственное значение заключения эксперта по уголовным делам / З.В. Маркова, Т.П. Ишмаева // Теория и практика судебной экспертизы в современных условиях: материалы Междун. науч.-практ. конф. — М., 2007. — С. 47–50.
5. Кукарникова, Т.Э. Заключение эксперта и заключение специалиста: их соотношение и роль в уголовном процессе // Воронежские криминалистические чтения: сб. науч. трудов / под ред. О.Я. Баева; Воронежский государственный университет. — Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2010. — Вып. 12. — С. 206–213.
6. Зинин, А.М. Особенности регламентации использования специальных знаний при раскрытии и расследовании преступлений // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 6. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Земцова, С.И. Использование результатов предварительного исследования в доказывании: проблемы и возможности / С.И. Земцова, В.В. Зырянов // Российский следователь. — 2011. — № 24. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Зайцева, Е.А. Концепция развития института судебной экспертизы в условиях состязательности уголовного судопроизводства / Е.А. Зайцева. — М.: Юрлитинформ, 2010. — 424 с.
9. Зорин, Л.В. Процессуальные формы деятельности специалиста // Вестник ЮУрГУ. — 2006. — № 13. — С. 84–86.

Е.Е. Тонков,

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ,
директор Юридического института
Белгородского государственного
национального исследовательского
университета (НИУ «БелГУ»)

В.С. Синенко,

доцент, кандидат юридических наук,
заведующий кафедрой трудового
и предпринимательского права
Юридического института
Белгородского государственного
национального исследовательского
университета (НИУ «БелГУ»)

В.Ю. Туранин,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и
международного права Юридического
института Белгородского государственного
национального исследовательского
университета (НИУ «БелГУ»)

E.E. Tonkov,

Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer
of the Russian Federation, Director of the
Law Institute Belgorod National Research
University
etonkov@bsu.edu.ru

V.S. Sinenko,

Candidate of Law, Associate professor,
Head of the Department of Labor and
entrepreneurial law Law Institute Belgorod
National Research University
sinenko@bsu.edu.ru

V.Y. Turanin,

Candidate of Law, Associate professor,
Associate professor of the labor and
entrepreneurial law Law Institute Belgorod
National Research University
turanin@bsu.edu.ru

Взаимодействие независимых антикоррупционных экспертов и разработчиков законопроектов на региональном уровне: проблемные аспекты*

Аннотация: в статье анализируются актуальные проблемы взаимодействия независимых антикоррупционных экспертов и разработчиков законопроектов на региональном уровне, связанные со сроками, необходимыми для проведения независимых антикоррупционных экспертиз законопроектов, а также с порядком предоставления эксперту мотивированного ответа на его заключение. В процессе работы использовались общенаучный диалектический метод познания, научные методы описания и объяснения, определяемые логическими приемами анализа и синтеза, также были задействованы формально-юридический метод, методы теоретико-правового моделирования и интерпретации юридических текстов. В результате исследования предлагается конкретизировать сроки для ознакомления экспертов с законопроектами и проведения независимой экспертизы, аргументирован тезис о необходимости предоставления мотивированного ответа эксперту разработчиком законопроекта на все поступившие экспертные заключения.

Ключевые слова: независимая антикоррупционная экспертиза, законопроект, эксперт, разработчик законопроекта.

Interaction of independent anti-corruption experts and drafters of bills at the regional level: problematic aspects

Abstract: the article analyzes the relevant problems of cooperation between independent anti-corruption experts and developers of draft laws at the regional level. This problems are associated with the time required to conduct an independent anti-corruption expertise of draft laws and order of giving

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 17-13-31005/17-ОГОН «Совершенствование организационно-правового механизма осуществления независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на региональном уровне».

the examiner reasoned response to his conclusion. In the research process were used general scientific dialectical method of cognition, also were used scientific methods of description and explanation defined by logical methods of analysis and synthesis, involved formal legal method and methods the theoretical framework of modeling and interpretation of legal texts. The authors formulated a proposal for the specification of terms to familiarize the experts with the bills and conducting an independent examination anticorruption argued the thesis of the need to provide a reasoned response to the expert developers of the bill at all received expert advice.

Keywords: *independent anti-corruption expertise, draft law, expert, the developer of the bill.*

Принятие Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [1] послужило основой для становления и развития антикоррупционной экспертной деятельности в России. В указанном законе впервые была предусмотрена возможность проведения независимых антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и их проектов. В связи с этим в рамках данной статьи хотелось бы рассмотреть некоторые проблемные аспекты, связанные с взаимодействием независимых антикоррупционных экспертов и разработчиков законопроектов на региональном уровне.

Отметим, что во многих субъектах РФ за последние несколько лет был отрегулирован порядок проведения антикоррупционных экспертиз правовых актов и их проектов. Так, например, в Белгородской области действует Порядок проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Белгородской области и проектов правовых актов Белгородской области [2], в Курганской области — Порядок проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Курганской области, принимаемых Курганской областной Думой, и их проектов [3] и т.д. В данных правовых актах в том числе закреплены и основы взаимодействия независимых антикоррупционных экспертов и разработчиков законопроектов. Обратим внимание, что такое взаимодействие складывается из нескольких этапов: размещение законопроекта *разработчиком* в сети Интернет на специальном сайте и ознакомление *эксперта* с его текстом; проведение *экспертом* независимой антикоррупционной экспертизы законопроекта и подготовка заключения по ее результатам; представление заключения *эксперта разработчику* законопроекта; рассмотрение заключения *эксперта разработчиком* законопроекта и его мотивированный ответ эксперту (с учетом имеющихся исключений).

Остановимся лишь на двух моментах, которые, с нашей точки зрения, нуждаются в дополнительном осмыслении и практическом совершенствовании.

Во-первых, существует достаточно очевидная проблема, связанная с нечеткостью сроков, необходимых для осуществления независимых антикоррупционных экспертиз проектов нормативных правовых актов, в том числе законопроектов. Представляется, что в действующих региональных правовых актах следует установить строго определенные и, что немаловажно, приемлемые для экспертов сроки *размещения законопроектов в Интернете* для проведения независимой антикоррупционной экспертизы, а также для *подготовки заключения* по ее результатам. В Порядке проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Курганской области, принимаемых

Курганской областной Думой, и их проектов такие сроки минимальны: не менее семи дней на ознакомление с проектом нормативного правового акта, десять дней — для проведения экспертизы (п. 6.2). В Порядке проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Белгородской области и проектов правовых актов Белгородской области срок размещения законопроектов в Интернете для проведения независимой антикоррупционной экспертизы не указывается, при этом срок для осуществления независимой антикоррупционной экспертизы законопроекта — десять рабочих дней, в некоторых случаях он может быть продлен до тридцати дней (п. 3, п. 6). Можно сделать вывод о том, что единства в подходах к установлению сроков, связанных с осуществлением независимой антикоррупционной экспертной деятельности, на региональном уровне нет.

В связи с этим зададимся вопросом: достаточны ли определенные в региональных правовых актах сроки для осуществления независимой антикоррупционной экспертизы законопроектов? Например, в контексте ознакомления с крупным региональным законопроектом и проведения его качественной экспертизы? Попробуем разобраться. Предположим, что законопроект размещен на сайте для ознакомления независимого экспертного сообщества на семь дней (в настоящее время это возможно) и установлен десятидневный срок для проведения независимой антикоррупционной экспертизы. Как показывает практика, независимые эксперты заняты по многим направлениям и экспертная работа не является приоритетом в их деятельности, что накладывает отпечаток на наличие у них свободного времени. С нашей точки зрения, устанавливать столь короткие сроки — значит заведомо сокращать возможности по проведению действительно выверенных исследований. Кроме того, не следует забывать и о том, что в настоящее время сама экспертная деятельность в представленном контексте, к сожалению, не вызывает повышенного интереса у регионального экспертного сообщества. В связи с вышеизложенным предлагаем установить следующие минимальные сроки для осуществления независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, в том числе законопроектов, на региональном уровне: для ознакомления экспертов с проектами — 15 рабочих дней; для проведения экспертизы — 30 рабочих дней. То же, по нашему мнению, необходимо сделать и на федеральном уровне.

Во-вторых, недостаточно определенной видится ситуация, связанная с предоставлением эксперту мотивированного ответа на подготовленное им заключение. Прежде всего, обратим внимание на некоторые противоречия, которые содержатся в правовых актах, регулирующих данный аспект на федеральном уровне. Так, в ст. 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», в частности, определено, что «по результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупционных факторов». При этом в п. 7.3 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов «Об

антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» указано, что «по результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую антикоррупционную экспертизу, направляется мотивированный ответ (за исключением случаев, когда в заключении отсутствует информация о выявленных коррупционных факторах или предложения о способе устранения выявленных коррупционных факторов)» [4]. На практике данная «нестыковка» порождает серьезные разночтения при решении вопроса о необходимости формулирования мотивированного ответа эксперту. Для устранения существующей проблемы необходимо изменить саму парадигму, связанную с наличием исключений при предоставлении мотивированного ответа эксперту со стороны разработчика проекта нормативного правового акта, в том числе законопроекта. Полагаем, что такой ответ должен даваться на все поступающие экспертные заключения, вне зависимости от того, были ли экспертом выявлены коррупционные факторы и предложены ли способы их устранения.

В заключение отметим, что процедура взаимодействия независимых антикоррупционных экспертов и разработчиков законопроектов на региональном уровне нуждается в дальнейшем совершенствовании. В исследованных нами случаях требуются соответствующие изменения федеральных и региональных правовых актов, регулирующих независимую антикоррупционную экспертную деятельность.

Список литературы:

1. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)».
2. О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Белгородской области и проектов правовых актов Белгородской области: постановление Правительства Белгородской области от 14 июля 2008 г. № 174-пп. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Белгородская область».
3. О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Курганской области, принимаемых Курганской областной Думой, и их проектов: постановление Курганской областной Думы от 27 апреля 2010 г. № 40. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Курганская область».
4. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)».

Г.А. Борисов,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ,
заведующий кафедрой теории и
истории государства и права
Юридического института
Белгородского государственного
национального исследовательского
университета (НИУ «БелГУ»)

В.В. Кутько,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории и истории
государства и права
Юридического института
Белгородского государственного
национального исследовательского
университета (НИУ «БелГУ»)

Л.А. Пожарова,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
теории и истории государства и
права Юридического института
Белгородского государственного
национального исследовательского
университета (НИУ «БелГУ»)

G.A. Borisov,
Doctor of Law Sciences, Professor,
Honored Lawyer of the Russian
Federation, Head of the Department of
Theory and History of State and Law
of the Law Institute Belgorod national
research University (NRU «BelSU»)
borisov@bsu.edu.ru

V.V. Kutko,
Candidate of Law Sciences, Associate
professor of the Department of Theory
and History of State and Law of the
Law Institute Belgorod national research
University (NRU «BelSU»)
kutko@bsu.edu.ru

L.A. Pozharova,
Candidate of Law Sciences, Senior lecturer
of the Department of Theory and History
of State and Law of the Law Institute
Belgorod national research University
(NRU «BelSU»)
pozharova@bsu.edu.ru

Особенности правового статуса Президента Российской Федерации

Аннотация: авторы статьи рассматривают развитие и совершенствование института Президента России как одно из главных направлений формирования правового государства, становления и развития институтов парламентаризма и разделения властей, эффективной системы правосудия. Президент обеспечивает приоритет прав и свобод человека, согласованное функционирование и взаимодействие системы органов государственной власти. На протяжении развития и становления государства возникает необходимость теоретического обоснования статуса Президента, объема его полномочий и ограничений. Анализ особенностей правового статуса главы государства, формально-логический и исторический методы исследования позволяют сделать вывод о том, что сохранение свойств легитимации и легализации президентской власти способствует консолидации общества, стабилизации отношений внутри него и гарантирует приоритет прав и свобод человека.

Ключевые слова: особенности, правовое государство, гуманизм, институт Президента, легитимность, общесоциальные ценности.

Features of the legal status of the President of the Russian Federation

Abstract: The authors discuss the development and improvement of the Institute of the President of Russia as one of the main directions of formation of legal state, the establishment and development of parliamentary institutions and separation of powers, an effective system of justice. The President ensures the priority of the rights and freedoms of the individual, the coordinated functioning and interaction of public authorities. Throughout the development and formation of the state there is a necessity of theoretical substantiation of the status of the President, the scope of its mandate and limitations. Analysis of the peculiarities of the legal

status of the President of Russia, the formal-logical and historical methods of research allow us to conclude that the preservation of the properties of legitimation and legalization of presidential power to contribute to the consolidation of society, the stabilization of relations inside it and ensure the priority of the rights and freedoms of the individual.

Keywords: peculiar properties, legal state, humanism, the institution of the President, legitimacy, social values.

Основополагающие естественно-правовые идеи, адаптированные к современному устройству общества, способствуют созданию социального государства, построению гражданского общества, не только юридически развитого с точки зрения позитивного права, но и характеризующегося гуманистической идеологией. Права и свободы человека в таком государстве провозглашаются наивысшей ценностью.

Конституция России (ч. 2 ст. 80) устанавливает особое место Президента РФ в системе государственного обеспечения прав личности [1], определяя его статус в качестве гаранта прав и свобод человека и гражданина, для чего наделяет главу государства достаточно широкими полномочиями по координации работы всего государственного механизма в гуманитарной сфере [2, с. 56].

Вместе с тем основанные на конституционных и законодательных нормах меры, принимаемые государством, не всегда приводят к желаемому результату. Одной из причин сложившейся ситуации, по нашему мнению, является слабая развитость, а порой и отсутствие в российском обществе консолидирующих духовных, гуманистических позиций. Президент РФ В.В. Путин в своих выступлениях неоднократно обращался к общесоциальным ценностям, подчеркивая, что «российское общество испытывает явный дефицит духовных скреп: милосердия, сочувствия, сострадания друг к другу, поддержки и взаимопомощи — дефицит того, что всегда, во все времена исторические делало нас крепче, сильнее, чем мы всегда гордились» [3].

На главу государства возлагается обязанность реагировать на все случаи нарушения или ущемления прав и свобод человека, которые становятся ему известны, а также непосредственная забота об обеспечении эффективности деятельности государственного аппарата по неукоснительному соблюдению прав и свобод граждан. Смысл и значение правового статуса Президента состоят в том, чтобы избрать такой вариант юридической регламентации исполнения им своих должностных полномочий, который бы в наиболее полной мере отвечал интересам и целям народа, способствовал прогрессу общества.

На наш взгляд, важнейшим условием восстановления в полном объеме присутствия России в мировом сообществе является не только совершенствование правового статуса Президента, но и адаптация юридической инфраструктуры к основополагающим международным нормам и оправдавшим себя на практике правилам.

Как справедливо считает Е.Е. Тонков, «в кризисной ситуации наиболее устойчивым оказывается государство, основанное на авторитете и разделении разных ветвей власти, четком формулировании законов,

обоснованном разграничении юридических форм государственной деятельности» [4, с. 76]. При этом эффективность деятельности Президента может оцениваться только с позиций ее соответствия общественным интересам и потребностям. Важным приоритетом является повышение роли субъектов федерации для более эффективного использования собственного ресурсного потенциала.

Наделение Президента России функциями гаранта Конституции подразумевает и определенное право действовать по своему усмотрению, опираясь на букву и дух закона, руководствуясь своим жизненным опытом. В процессе развития общества достаточно часто возникают объективные причины, способствующие столкновению интересов социальных субъектов. В силу постоянно трансформирующихся общественных отношений невозможно и нецелесообразно предусмотреть все подобные противоречия, поэтому именно главе государства принадлежат своего рода дискреционные полномочия по восполнению пробелов в правовой системе. К числу особенностей правового статуса Президента относится непосредственная реализация этих полномочий, которая должна осуществляться с рядом необходимых оговорок. В частности, все решения главы государства основываются на уважении прав человека с учетом специфики определенных категорий лиц (недееспособных, несовершеннолетних, пенсионеров и т.д.).

В некоторых ситуациях своевременность принятия определенных решений может иметь особую значимость в числе обязанностей Президента (например, в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, нарушения прав национальных меньшинств и др.). Это обусловлено тем, что неадекватность реакции на происходящее (как и ее запаздывание) может привести к такому уровню эскалации, после которого невозможно будет вернуться к первоначальному положению вещей.

Одним из средств реализации функций гаранта Конституции является поддержание приоритета прав и свобод граждан посредством закрепления и провозглашения их в издаваемых указах. Президент неоднократно затрагивал наиболее актуальные проблемы, связанные с соблюдением прав и свобод человека. В качестве фактора сохранения суверенитета государства глава государства отмечал важность нравственного развития общества. В перечне его предложений прозвучала идея создания публичного мониторинга взаимоотношений, складывающихся в области образования, медицины, востребованности учреждений культуры, который должен повысить собственную значимость отдельного гражданина, внимание к насущным проблемам конкретного человека, тем самым максимально приблизить власть к обществу. Обращая внимание на важность развития духовно-нравственной основы общества, Президент настаивает на том, что «закон может защищать нравственность и должен это делать, но нельзя законом установить нравственность». В попытке создать «духовно здоровое» общество необходимо соблюдать предельную тактичность, т.к. легко разрушить преграду, когда воздействие на сферу убеждений и взглядов человека может обернуться проявлением обыкновенного тоталитаризма [5, с. 116].

Глава государства подчеркивает важность непосредственного взаимодействия органов местного самоуправления и населения на местах. Он обращает внимание на необходимость поддержания гражданской активности, обеспечения реальной возможности принимать участие в делах своего населенного пункта. Действительно, строительство общества, основанного на уважении к власти, начинается с первоначального звена, обладающего властными полномочиями, т.е. с органов местного самоуправления. Таким образом, каждый конкретный гражданин получает возможность убедиться в неравнодушии властей к его насущным проблемам, ощутить свою значимость.

В условиях формирования правового государства существует острая потребность в оптимальном ограничении непосредственного вмешательства Президента в процесс реализации прав и свобод граждан. Если это происходит, то в первую очередь свидетельствует о неудовлетворительном исполнении своих обязанностей органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г., № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. — 1993. — 25 декабря; — 2009. — 21 января; — 2014. — 7 февраля; 2014. — 23 июля.
2. Гончаров, В.В. Место и роль института Президента Российской Федерации в системе исполнительной власти в стране // Юридический мир. — 2010. — № 3. — С. 55–61.
3. Послание Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. — 2013. — 13 декабря.
4. Тонков, Е.Е. Модернизация юридических форм государственной деятельности / Е.Е. Тонков. — М.: Юрлитинформ, 2011. — 256 с.
5. Крюкова, Е.А. К вопросу о компетенции Президента РФ в гуманитарной сфере: конституционно-правовые проблемы // Ленинградский юридический журнал. — 2012. — № 3. — С. 115–126.

Е.Ю. Цуканова,

доцент, кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского права
и процесса Юридического института
Белгородского государственного
национального исследовательского
университета (НИУ «БелГУ»)

К.Р. Хоборова,

студентка 4-го курса Юридического
института Белгородского
государственного национального
исследовательского университета
(НИУ «БелГУ»)

Д.М. Бакирова,

студентка 3-го курса Юридического
института Белгородского
государственного национального
исследовательского университета
(НИУ «БелГУ»)

E.Y. Tsukanova,

Associate professor, Candidate of legal
sciences, Associate professor of civil
law and process Law Institute Belgorod
national research University
(NRU «BelSU»)
tsukanova@bsu.edu.ru

K.R. Khoborova,

4th year student Law Institute Belgorod
national research University (NRU
«BelSU»)
1063363@bsu.edu.ru

D.M. Bakirova,

3rd year student Law Institute Belgorod
national research University
(NRU «BelSU»)
1145427@bsu.edu.ru

Легализация азартных игр: запретить нельзя разрешить

Аннотация: в статье рассматриваются практические вопросы правового положения игорного бизнеса в России. Актуальность проблемы заключается в необходимости реформирования законодательства, регулирующего имущественные отношения в сфере организации, проведения и участия в азартных играх. Цель исследования — комплексный анализ правовых проблем, связанных с организацией, проведением и участием в азартных играх. Затрагивается ряд вопросов, не нашедших должного освещения в юридической литературе, приводятся предложения по их решению. Использовались историко-догматический, сравнительно-правовой, системно-аналитический и формально-юридический методы. Сделан вывод о том, что существование азартных игр в России при должном законодательном регулировании имеет ряд положительных моментов, а именно: налоговые поступления в федеральный и региональные бюджеты, дополнительные места трудоустройства для граждан, развитие инфраструктуры и т.д. Особое внимание в статье уделяется территориальному зонированию игорных зон.

Ключевые слова: азартные игры, игорный бизнес, игорные зоны, казино, легализация азартных игр.

Legalization of gambling: prohibit can not be allowed

Abstract: This article discusses practical issues of the legal status of gambling in Russia. The relevance of the matter consists in the existing need of reforming of the legislation governing the property relations in the sphere of the organization, carrying out and participation in gamblings. The goals of the authors' research are the complex analysis of the legal problems connected with the organization, carrying out and participation in the gamblings and also a number of questions which haven't found due lighting in legal literature and offers on their decision. As a result of the research, the goal was achieved through applying historical-dogmatic, comparative-legal, system-analytical and formal-legal methods. Authors have formulated conclusions that existence of gamblings in Russia at due legislative regulation has many advantages. First of all, it is tax revenues in federal and regional budgets, the competition among gambling institutions, occasional seats of employment for citizens and development of infrastructure. Special attention is paid to territorial zoning of gambling zones.

Keywords: gamblings, gambling business, gambling zones, casino, legalization of gamblings.

Азартные игры, как и идея легализации игорного бизнеса, сталкиваются с резко негативной оценкой общества. Большая часть населения считает, что азартные игры аморальны, разрушают психическое здоровье человека, формируют у него зависимость и не допустимы в современном мире. Действительно, причин относить азартные игры к явлениям негативным и деструктивным достаточно, однако, полагаем, что все они (за исключением религиозного аспекта) являются следствием несовершенного законодательства, касающегося организации регулирования сферы игорного бизнеса.

В России игорный бизнес столкнулся со значительными ограничениями в 2006 г. в связи с принятием федерального закона № 244-ФЗ от 29 декабря 2006 г. «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», цель которого — защиту нравственности, прав и законных интересов граждан — законодатель решил достичь путем установления всевозможных ограничений и запретов организации азартных игр [1].

Так, с 1 июля 2009 г. любая игорная деятельность, за исключением букмекерских контор, тотализаторов и лотерей, может осуществляться только в специальных игорных зонах. Согласно указанному федеральному закону их пять — в Краснодарском, Алтайском, Приморском краях, Калининградской области и Республике Крым [2]. Возложенные ожидания на игорные зоны не оправдались. По данным Министерства финансов РФ, игорные зоны «Приморье» (Приморский край), «Янтарная» (Калининградская область) и «Сибирская монета» (Алтайский край) не работают, в некоторых из них только выделены участки под строительство казино. Ситуация с «Азов-Сити» лучше: на территории Краснодарского края действуют всего три казино. Вопрос с игорной зоной на территории Республики Крым разрешен, в данный момент она находится на стадии проектирования.

Таким образом, реализация практически всех игорных зон по-прежнему пока в планах. Федеральный закон № 244 в части создания и развития игорных зон целей своих не достиг, в связи с чем появляется резонный вопрос, почему как у инвесторов, так и у игроков не возникло столь ожидаемого интереса к развитию и посещению установленных игорных зон? Можно выделить несколько причин.

Во-первых, провал официальных игорных зон в России состоял в выборе места. Выделить земельный участок и построить на нем казино еще недостаточно. Важным условием для успешного развития игорного бизнеса в данной зоне является наличие достаточно развитой инфраструктуры: аэропорта, хороших дорог, магазинов и отелей.

Во-вторых, серьезной причиной является чрезмерная строгость налогового законодательства по отношению к юридическим лицам, желающим получить лицензию на развитие игорного бизнеса.

В-третьих, немаловажную роль в данном вопросе играет коррупция. Запрет игорного бизнеса за пределами игорных зон не мешает десяткам казино успешно работать в Москве и других крупных городах. Эти заведения достаточно большие и комфортные, в связи с чем игрокам нет смысла далеко уезжать в специальные игорные зоны.

Перечисленные просчеты — следствие отсутствия системности, комплексности и последовательности принятия управленческих решений [3, 4]. Несмотря на все запреты, установленные ФЗ № 244, игорный бизнес продолжает свою работу, маскируясь под интернет-кафе, лотерейные и ночные клубы. Большую проблему представляет и нелегальный онлайн-бизнес. По данным «Рейтинга букмекеров», из общего оборота в Интернете, оцениваемого в 422 млрд рублей, 274 млрд приходится на нелегальный сектор [6]. В России онлайн-казино запрещены, но для Интернета подобные запреты не становятся помехой, которую нельзя обойти. Как отмечает В. Дмитриев, можно «перерегистрировать доменную зону за рубежом, где эта деятельность разрешена, и оттуда свободно “вещать” на Россию. Ведь в данном случае на территории России будет иметь место лишь предоставление интернет-услуг, а клиент будет использовать услугу по своему усмотрению» [7]. По нашему мнению, онлайн-игры должны регулироваться законодательством так же, как и реально существующие игорные заведения.

Стартовавшая более 10 лет назад реформа игорного бизнеса в России потерпела сокрушительный провал. Более того, благая цель избавления граждан от искушения азартных игр так и не достигнута: как играли в них 13 млн человек, так и продолжают играть, однако теперь ситуация стала гораздо серьезней — весь игорный бизнес ушел в подполье.

Стоит отметить, что при должном законодательном регулировании существование игорных заведений может быть вполне оправданным. Игорный бизнес имеет большую потенциальную возможность приносить значительные суммы налогов, как в региональный, так и в федеральный бюджеты. Для сравнения, по данным ФНС РФ, в 2008 г. (за год до принятия ФЗ № 244) в стране насчитывалось 5,7 тыс. игровых столов и 257 тыс. игровых автоматов, налоги от которых принесли в казну порядка 33 млрд рублей. С касс тотализаторов и букмекерских контор сумма уплаченных налогов составила около 38,5 млн рублей. В 2016 г. картина налоговых платежей выглядела совсем иначе. Игровых столов осталось всего 224, с них бюджет получил 226,5 млн рублей. Имеющиеся на данный момент 2,7 тыс. игровых автоматов принесли 178,3 млн рублей налогов. 36 процессинговых центров букмекерских контор и 4,7 тыс. их пунктов приема ставок обогатили казну на 364,3 млн рублей [5].

Действие ФЗ № 244 практически показало, что запретить азартные игры нельзя — люди по-прежнему играют. С запретом государство теряет поступления в бюджет, а игроки все равно будут находить различные лазейки и играть в Интернете или за рубежом. Легализация азартных игр принесла бы больше пользы государству и стране в целом.

Помимо ярых противников игорного бизнеса в России, существуют и сторонники, предлагающие легализацию азартных игр. «ФЗ № 244 “О регулировании игорного бизнеса” не работает: разрешенных игорных зон нет, регионы лишились местного налога с игорного бизнеса, все ушло в подполье. Возвращение больших казино оздоровит текущую ситуацию, так как подпольные игровые заведения начнут постепенно исчезать, с ними будут бороться не только правоохранительные органы, но и появятся коммерческие основания легализации игорного бизнеса. Регионы смогут получить дополни-

тельные налоговые поступления в местные бюджеты, будут дополнительные поступления в пенсионный фонд» [7].

Тем не менее, не стоит забывать и о безопасности: легализация азартных игр должна сопровождаться строгим законодательным регулированием. Для начала необходимо разработать и принять комплексный закон, регулирующий всю сферу азартного бизнеса. В данном нормативном правовом акте следует установить общие для любого вида азартных игр стандарты и правила для всех операторов, включая правила об «ответственной игре».

Обязательным условием при выборе места расположения игровой зоны должна выступать хорошо развитая инфраструктура. Более того, игорные зоны можно подстроить под туристическую и гостиничную направленность, что будет еще более выгодным с экономической точки зрения, как для самой зоны, так и для развития территории. Показателен пример с городом-курортом Сочи. В 2016 г. Правительство РФ подписало распоряжение № 1697-р «О создании игровой зоны “Красная поляна” на территории муниципального образования город-курорт Сочи Краснодарского края» [8]. Идея получила большое количество одобрений, поскольку после проведения Олимпиады инфраструктура города Сочи находится на высоком уровне, сам город привлекателен для туристов.

Целесообразно создать для казино такую ситуацию на рынке игорного бизнеса, при которой конкуренция исключит мелкие и подпольные организации, а основная «борьба» будет происходить только между наиболее успешными крупными центрами. В таком случае подпольные казино не смогут удержаться на «игровой арене» и самоликвидируются.

Может ли Россия снова зарабатывать на игорном бизнесе? Да, но для этого необходимы четкие, строгие, обоснованные ограничения. В игорном бизнесе должен быть один хозяин — государство, а сам игорный бизнес превращен в легальный, цивилизованный, привлекательный вид отдыха с разветвленной инфраструктурой, и соответствующий лучшим мировым стандартам.

Список литературы:

1. Багров, Д.В. Правовое регулирование азартных игр в сети «Интернет» // Вестник экономики, права, социологии. — 2012. — № 2.
2. О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2006 г № 244-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru>
3. Азарт в подполье // Деловой еженедельник «Профиль». — 2017. — 11 июля. — URL: <http://m.profile.ru/economics>
4. Белозерцев, С.М. О стратегических просчетах в борьбе с негативными последствиями азартных игр // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. — 2012. — № 4.
5. URL: <https://bookmaker-ratings.ru>
6. Дмитриев, В. Казино выведены в резервации // ЭЖ-Юрист. — 2007. — № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс: Высшая школа».
7. Инициатива № 77Ф1223 «Легализация азартных игр». Уровень инициативы: федеральный. О создании игровой зоны «Красная поляна» на территории муниципального образования город-курорт Сочи Краснодарского края: распоряжение Правительства РФ от 10 августа 2016 г. № 1697-р. — URL: <http://www.garant.ru>.

Б.В. Макогон,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры конституционного и
международного права Юридического
института Белгородского
государственного национального
исследовательского университета
(НИУ «БелГУ»)

М.В. Мархгейм,
доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой
конституционного и международного
права Юридического института
Белгородского государственного
национального исследовательского
университета (НИУ «БелГУ»)

А.Е. Новикова,
доцент, кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и
международного права Юридического
института Белгородского
государственного национального
исследовательского университета
(НИУ «БелГУ»)

B.V. Makogon,
Candidate of legal Sciences,
Associate professor of Department of
constitutional and international law,
Law Institute Belgorod national research
University (NRU «BelSU»)
bgps@list.ru

M.V. Markhgeym,
Doctor of legal Sciences, Professor,
Head of the Department of constitutional
and international law Law Institute
Belgorod national research University
(NRU «BelSU»)
markheim@bsu.edu.ru

A.E. Novikova,
Associate professor, Candidate of
legal Sciences, Professor of chair of
constitutional and international law Law
Institute Belgorod national research
University (NRU «BelSU»)
novikova_a@bsu.edu.ru

Конкретизирующий фактор ограничительного процессуального регулирования публичных правоотношений

Аннотация: на основе анализа широкого круга правовых источников в статье представлена авторская позиция по поводу обособления конкретизирующего компонента из системы источников, составляющих правовую основу ограничительного процессуального регулирования деятельности субъектов публичной власти. В целях конкретизации отдельных положений базовых актов, федеральных кодексов, обеспечения наиболее полной и корректной их реализации нередко требуется принятие соответствующих федеральных законов, подзаконных правовых актов. Таким образом, появляются основания в правовой основе ограничительного процессуального регулирования публичных правоотношений обособить компонент, оформленный как «конкретизирующий». По мнению авторов, конкретизирующий компонент правовой основы ограничительного процессуального регулирования деятельности публичных властных субъектов — сложный и прагматически важный кластер юридического фундамента процесса установления и укрепления пределов их деятельности.

Ключевые слова: юридический процесс, правовые ограничения, публичная власть, ограничения власти.

The concretizing factor of restrictive procedural regulation of public relations

Abstract: in the article, on the basis of an analysis of a wide range of legal sources, the author's position on the separation of a specific component from the source system constituting the legal basis for restrictive procedural regulation of the activities of public authorities is presented. Often, in order to specify specific provisions of the basic acts, federal codes, to ensure the most complete and correct implementation of them, it is necessary to adopt appropriate federal laws, by-laws. Thus, there are grounds in the legal basis for

restrictive procedural regulation of public relations to isolate the component, designed as a “concretizing”. In the authors’ opinion, the concretizing component of the legal basis for restrictive procedural regulation of public authorities is a complex and praxiologically important cluster of the legal foundation for the process of establishing and strengthening the limits of their activities.

Keywords: legal process, legal restrictions, public authority, power restrictions.

Как представляется, правила, устанавливающие пределы деятельности и процедуры в рамках юридического процесса, в том числе судопроизводства, должны прежде всего регулироваться государством на уровне конститутивных и кодифицированных федеральных нормативных правовых актов.

Однако из системы объективно-юридических процессуально-правовых источников не следует исключать иные нормативные правовые акты, обладающие мощным ограничительным регулятивным ресурсом применительно к рассматриваемой сфере. Ведь нередко в целях конкретизации положений базовых актов, федеральных кодексов, обеспечения наиболее полной и корректной их реализации требуется принятие соответствующих федеральных законов, подзаконных правовых актов. Например, неслучайно отнесение федеральным законодателем правовой регламентации отдельных отношений, возникающих между участниками уголовного процесса и судом, к предмету ведения Правительства Российской Федерации (речь идет, в частности, об установлении порядка и размеров возмещения различных процессуальных издержек, в ч. 4 ст. 131 Уголовно-процессуального кодекса РФ).

Таким образом, в правовой основе ограничительного процессуального регулирования публичных правоотношений появляются основания обособить компонент, оформленный как «конкретизирующий», что будет проиллюстрировано далее.

В России к законам, определяющим порядок уголовного судопроизводства, наряду с Уголовно-процессуальным кодексом относят также Конституцию (так называемые «конституционно-определяющий» и «процессуально-кодифицированный компоненты» [1]).

Применительно к данным процессуальным нормам также актуально говорить о процессуально-конкретизирующем срезе, например, о Приказе Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. № 5 «Об установлении объема и пределов процессуальных полномочий руководителей следственных органов (следственных подразделений) системы Следственного комитета Российской Федерации».

Однако основным и, по сути, единственным регулятором уголовно-процессуальных отношений в российском праве является Уголовно-процессуальный кодекс. Вместе с тем вопрос о роли и значении иных правовых актов в регулировании уголовно-процессуальных отношений до настоящего времени остается достаточно дискуссионным. Конечно, одной из наиболее сложных проблем в определении нормативного правового акта, имеющего приоритет при регулировании конкретного общественного отношения в сфере уголовного судопроизводства, остается проблема, связанная с разграничением предмета правового регулирования равных по юридической силе законодательных актов.

При этом подзаконная нормотворческая деятельность является важным фактором обеспечения полноты и определенности правового регулирования отношений, возникающих и в уголовно-процессуальной сфере. Необходимость применения абстрактной уголовно-процессуальной нормы для регулирования конкретного социального отношения с учетом специфики его субъектов и многообразия существующих между ними связей объективно требует принятия более определенных юридических предписаний, конкретизирующих и детализирующих нормы уголовно-процессуального закона, но связанных с ними рамками общего предмета регулирования. Предметом регулирования такого рода подзаконных нормативных актов, изданных в развитие положений Уголовно-процессуального кодекса, могут являться, например, административные отношения, возникающие между участниками уголовного судопроизводства [2]. Ими не только конкретизируются предписания, но и фактически устанавливаются особые правила производства процессуальных действий и принятия решений соответствующими субъектами. Более того, некоторые положения самого Уголовно-процессуального кодекса содержат отсылочные нормы, ориентирующие на применение подзаконных нормативных предписаний при регулировании порядка уголовного судопроизводства [2].

В данном аспекте исследования проблем правового регулирования уголовно-процессуальных отношений небезынтесным представляется соотношение норм ст. 39 Уголовно-процессуального кодекса РФ, положений приказов Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. № 5 и Следственного департамента МВД России от 8 ноября 2011 г. № 58 «О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов».

Посредством правотворческой конкретизации п. 8 ч. 1 ст. 39 Уголовно-процессуального кодекса уточняется полномочие руководителя следственного органа как субъекта уголовно-процессуального права применительно к определенному уровню должностных лиц органов предварительного следствия. Рассмотренный случай конкретизации как на уровне федерального закона, так и ведомственного нормативного правового акта представляется вполне обоснованным и законным. Считаем, что общий процессуальный статус субъекта уголовно-процессуального права может быть изменен только специальными нормами Уголовно-процессуального кодекса. В противном случае, например, при ограничении процессуального статуса в ведомственном акте, существенно нарушается принцип, заложенный в ст. 1 УПК. Помимо этого, в нем не всегда последовательно и корректно регулируются вопросы конкретизации и детализации правовых требований. Так, ч. 5 ст. 39 УПК фактически предусматривает возможность ограничения уголовно-процессуальной правосубъектности руководителя следственного органа на ведомственном уровне: объем процессуальных полномочий руководителей следственных органов Следственного комитета РФ по субъектам РФ, по районам, городам, их заместителей устанавливается председателем Следственного комитета РФ.

Поступательно развивая обозначенные выше положения, Следственный департамент МВД России издал Приказ «О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов», поставивший объем процессуальных

полномочий отдельных категорий руководителей следственных органов в прямую зависимость от их должностного положения в рамках системы предварительного следствия МВД России и территориального расположения органа, возглавляемого ими.

Изменяя объем процессуальных полномочий одного из ключевых участников уголовного судопроизводства, подзаконный нормативный правовой акт фактически устанавливает новые правила регулирования определенных уголовно-процессуальных отношений.

Согласимся с А.В. Красильниковым в том, что регулирование порядка уголовного судопроизводства, как и любое ограничение уголовно-процессуальной правоспособности субъекта уголовно-процессуального права посредством издания ведомственных нормативных правовых актов (приказов, указаний, инструкций и т.п.), существенно нарушает требования ст. 1 УПК и является недопустимым. В рассмотренном случае конкретизация юридических норм выходит за пределы предмета правового регулирования подзаконного акта. В результате нарушаются базовые принципы юридической техники, что, безусловно, не способствует совершенствованию российского законодательства, повышению качества нормативных актов и устранению дефектов системы права [2].

Рассматриваемый блок правовой основы процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений является наиболее объемным, сложным и динамичным.

Еще одной иллюстрацией этого служит комплекс нормативных правовых актов, регламентирующих в рассматриваемом нами контексте деятельность органов внутренних дел в целом и полиции в частности как типичных представителей субъектов публичной власти.

Современные органы внутренних дел представляют собой структурно обособленные звенья исполнительной ветви государственной власти, важную составную часть правоохранительной системы страны. Реализуя свою деятельность, органы внутренних дел обращаются к таким ее формам, как: организационные мероприятия (организационно-массовая работа); материально-технические операции; нормотворческая деятельность; правоприменительная (регулятивная и правоохранительная) деятельность [3]. Многообразие таких форм обуславливает широкую правовую базу, регламентирующую деятельность органов внутренних дел.

В обозначенной плоскости отметим знаковый нормативный правовой акт — Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Его принятие — логичный шаг законодателя после издания федеральных законов от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Если говорить о полиции, то ее деятельность в той или иной степени регулируется как многочисленными федеральными законами, так и указами

Президента, постановлениями Правительства, различными ведомственными нормативными правовыми актами.

Обязательными для исполнения полицией также признаются некоторые ведомственные нормативные правовые акты. Это прежде всего инструкции: по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел РФ; об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел РФ и др.

Отметим, что деятельности полиции адресованы не только принимаемые Министерством внутренних дел РФ ведомственные нормативные правовые акты. В соответствии с нормой, закрепленной в ч. 2 ст. 30 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», по вопросам дознания, не требующим законодательного регулирования, обязательными для органов дознания признаются указания генерального прокурора РФ. Хотя в числе органов дознания полиция не называется, ее сотрудники являются одновременно сотрудниками органов внутренних дел, которых законодатель в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ относит к органам дознания.

Кроме этого, учитывая, что полиция России относится к системе правоохранительных органов, элементами, составляющими правовую основу ее деятельности, могут быть признаны также законодательные акты, указы Президента, постановления Правительства, адресованные одновременно МВД России, ФСБ России и определяющие для всех этих подсистем государственного аппарата конкретные меры и задачи в области борьбы с терроризмом, организованной преступностью, усиления охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Таким образом, будучи детерминированным на конституционно-определяющем и процессуально-кодифицированном уровнях, конкретизирующий компонент правовой основы ограничительного процессуального регулирования деятельности публичных властных субъектов видится нам как сложный и праксиологически важный кластер юридического фундамента процесса установления и укрепления пределов их деятельности.

Список литературы:

1. Макогон, Б.В. Правовая основа механизма процессуального регулирования общественных отношений // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. — 2015. — № 9 (64). — С. 61–63.
2. Красильников, А.В. О некоторых проблемах нормативно-правового регулирования уголовно-процессуальных отношений // Российский следователь. — 2013. — № 21. — С. 19–21.
3. Энциклопедия юриста. Органы внутренних дел. — URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/1466/%D0%9E%D0%A0%D0%93%D0%90%D0%9D%D0%AB (дата обращения: 28.08.2017).

М.А. Зинковский,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры гражданского права и
процесса Юридического института
Белгородского государственного
национального исследовательского
университета

M.A. Zinkovsky,
Candidate of Law, Associate professor
department of civil law and process Law
institute Belgorod National Research
University (NIU « BelSU»)
zinkovsky@bsu.edu.ru

С.В. Тычинин,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой гражданского
права и процесса Юридического
института Белгородского
государственного национального
исследовательского университета

S.V. Tychynin,
Doctor of Law, Professor, Head of the
Department of civil law and process Law
institute Belgorod National Research
University (NIU « BelSU»)
tychinin@bsu.edu.ru

Некоторые аспекты института публичной оферты в сделках с потребителем

Аннотация: в статье анализируется институт публичной оферты в отношениях с потребителем. Отмечается, что бытовые сделки, основным субъектом которых выступает физическое лицо, приобретающее товары, работы и услуги для личных, семейных нужд, а не с целью предпринимательской деятельности, охватывают значительный сектор российской экономики. Подобные сделки могут совершаться в устной или в простой письменной форме. Указывается, что процесс акцептования потребителем условий публичной оферты и юридическая природа самой публичной оферты имеют ряд аспектов. Первый — законный гражданский интерес, когда физическое лицо выражает намерение заключить сделку с субъектом предпринимательской деятельности на основе публичной оферты. Второй — свобода договора как золотая середина в вопросах свободы договора и принципа вседозволенности. Третий — юридическая природа публичной оферты.

Ключевые слова: публичная оферта, акцепт, сделки, предприниматели, права потребителей.

Some aspects of the institute of public offer in transactions with the consumer

Abstract: in the article the institute of public offer in relations with the consumer is analyzed. It is indicated that transactions can be made either verbally or in plain written form, a significant sector of the Russian economy covers these household transactions, the main subject of which is a citizen - an individual who purchases goods, works and services for personal family needs, that is, not for purposes entrepreneurial activity. It is noted that the process of accepting the terms of the public offer by the consumer and the legal nature of the most public offer has some aspects. The first aspect: a legitimate civil interest - when an individual expresses the intention to conclude a deal with an entrepreneurial entity on the basis of a public offer. The second aspect: freedom of contract, as an average tone and golden mean in matters of freedom of contract and the principle of permissiveness. The third aspect is the legal nature of the public offer.

Keywords: public offer, acceptance, transactions, entrepreneurs, consumer rights.

Бытовые сделки, основным субъектом которых выступает физическое лицо, приобретающее товары, работы, услуги для личных, семейных нужд, а не с целью предпринимательской деятельности, охватывают значительный сектор российской экономики. Ежедневно в гражданском обороте совершаются десятки сделок, предметом которых являются продукты питания, лекарственные средства, объекты недвижимости, транспортные средства и т.д. Такие сделки могут совершаться в устной или простой письменной форме.

Договорные отношения с потребителем зачастую строятся на основании отношений оферты — акцепта. По некоторым сделкам или договорам обязательна простая письменная форма (ст. 160 ГК РФ), по другим бывает достаточно и устной формы. Несмотря на многообразие форм заключения потребительских договоров, как правило, им сопутствует оформление товарного или кассового чека, договора, акта приема-передачи товара, товарной накладной, товарно-транспортной накладной, иных документов. Акцепт — это ответ потребителя о принятии оферты.

Если с динамикой и исполнением потребительских договорных отношений общая картина в науке гражданского права и юридической практике примерно ясна, то процесс акцептования потребителем условий публичной оферты, юридическая природа самой публичной оферты имеют некоторые аспекты.

Первый аспект — законный гражданский интерес. Потребитель — физическое лицо, выражающее намерение заключить сделку с субъектом предпринимательской деятельности на основе публичной оферты — должен иметь законный гражданский интерес, без наличия которого теряется вся необходимость заключать сделку.

Как отмечает А.В. Малько, позицию которого мы поддерживаем, законные интересы весьма разнообразны, их можно классифицировать по различным основаниям. Например, по субъектам их можно разделить на законные интересы граждан, государственных, общественных, муниципальных, коммерческих и иных организаций. В свою очередь законные интересы граждан подразделяются на законные интересы потребителей, членов семьи и т.п. [1, с. 69].

Говоря о законных интересах потребителей при заключении сделок путем акцептования условий публичной оферты, нужно понимать, что интерес опосредован практической или бытовой необходимостью. Одни потребители покупают жилой дом с целью удовлетворения потребностей в улучшении жилищных условий, другие имеют объективную необходимость в покупке транспортного средства для передвижения на значительные расстояния, третьи — в улучшении собственного здоровья путем заключения с аптеками договоров розничной купли-продажи лекарственных средств.

Второй аспект — свобода договора. Иногда в досудебных спорах между потребителем и предпринимателем последний ссылается на принцип свободы договора, закрепленный в ст. 421 ГК РФ. Это обусловлено тем, что институт публичной оферты тесно связан с рекламой, ценами, выставками, шоурумами, автосалонами и т.п. Практически каждая вывеска на автомобильной дороге, помимо заманчивых для потребителя условий и фотографий, внизу содержит надпись мелким шрифтом: «Предложение и цены не являются публичной офертой по ст. 437 ГК РФ». Аналогичную надпись можно обнаружить на большинстве интернет-сайтов продавцов автомобилей (автомобильных салонов). Суть проблемы сводится к рекламе, навязыванию неких для потребителя привилегированных условий сделки и, как следствие, к побуждению заключить договор розничной купли-продажи на согласованных рекламных условиях. Предприниматель, опираясь на ч. 1 ст. 437 ГК РФ, как бы снимает с себя ответственность перед потребителем в случае отсутствия нужного товара по нужной цене, говоря на практике, что рекламное или

разовое (акционное, дисконтное, иное) предложение о продаже товаров, работ и услуг не является публичной офертой.

В юридической договорной практике в подобных случаях от продавцов можно часто услышать о том, что реклама — двигатель торговли и успеха, то, что прямо не запрещено законом, разрешено и не является мошенничеством или злоупотреблением гражданскими правами.

Относительно данной проблемы Н.И. Матузов отмечает, что «принцип “дозволенности” не следует ни фетишизировать, ни отвергать с порога. Его надо оценивать спокойно, объективно, непредвзято. Здесь были бы одинаково вредны как неоправданный “авангардизм”, так и заскорузлый “консерватизм”, перестраховщина. Шараханья из одной крайности в другую по любому вопросу еще никогда к положительным результатам не приводили. Это хорошо известно из нашей недавней истории, да и из нынешней практики» [2, с. 19].

Точка зрения ученого вполне обоснованна и заслуживает внимания. Объективность и средний тон в вопросах свободы договора и вседозволенности — золотая середина, т.к. на одну чашу весов могут быть положены притязания, интересы потребителей и «потребительский экстремизм» (крайняя форма злоупотребления гражданскими правами со стороны потребителя, нацеленная на обогащение и подрыв деловой репутации предпринимателя), на другую — принцип свободы договора, злоупотребления гражданским правом и доминирующим положением на рынке со стороны представителей сообщества промышленников и предпринимателей.

Третий аспект — юридическая природа публичной оферты. В науке гражданского права существует не так много трудов, касающихся института оферты вообще и публичной оферты в частности. Объяснить это можно тем, что публичная оферта — по научным меркам понятие скромное, ярко выраженных дискуссионных проблем не имеет. Однако ее юридическая природа в договорной и потребительской практике сильно тяготеет к рекламе как услуге или действиям субъекта предпринимательской деятельности, направленным на побуждение потребителя к акцептованию публичной оферты на выгодных условиях.

И.М. Халеппо полагает, что публичная оферта обладает признаками оферты, которые приобретают специфику, что не изменяет ее сущности как таковой, поэтому она выступает самостоятельным видом оферты. Одним из таких признаков является адресованность неопределенному кругу лиц, т.е. отсутствует конкретизация адресата оферты. Автором проводится классификация публичной оферты по критерию характера предмета договора (работы или услуги) будущего договора на два подвида: возобновляемая (предмет определен родовыми признаками) и невозобновляемая (точно определенный предмет будущего договора) [3, с. 9].

Поддержим точку зрения И.М. Халеппо о том, что публичная оферта обладает признаком самостоятельности и может быть выделена в качестве отдельного вида оферты, добавив, что публичная оферта может классифицироваться и с позиций товара (мебель, лекарства, транспортные средства, недвижимость и т.п.). Понятия «товар», «работа», «услуга» имеют несколько разное значение, но применимость их в качестве предметов договора к институту публичной оферты более чем очевидна.

Полагаем, что оферта помимо договорных (обязательственных) корней и рекламной составляющей представляет собой и определенный набор действий, как со стороны предпринимателя, так и со стороны потребителя. Продавец, исполнитель, изготовитель, иное лицо, во-первых, должны привлечь внимание потребителя в связи с конкуренцией на рынке. Во-вторых, потребитель совершает предварительные действия (просматривает цены, каталоги, фотоснимки, комплектацию автомобилей и т.д.) для того, чтобы совершить акцепт публичной оферты. В-третьих, вряд ли без указанных действий и волеизъявления сторон возможно слияние публичной оферты и акцепта в уже заключенном и исполняемом договоре.

И.Н. Скрипников считает, что публичная оферта должна быть гибким инструментом, действующим не только в интересах группы грузовладельцев, испытывающих проблемы с обеспечением порожним подвижным составом, но и не наносящим вреда действующим перевозкам. Информационная система с интегрированным модулем публичной оферты должна сбалансировать рынок предоставления частных вагонов, нивелируя рамки между профицитом подвижного состава в одних регионах страны и дефицитом в других. Подводя итог, стоит отметить, что публичная оферта — достаточно эффективный инструмент на рынке железнодорожных перевозок [4, с. 111].

Таким образом, бывают ситуации, когда публичная оферта дает некоторые положительные результаты в той или иной отрасли народного хозяйства, в частности, как инструмент регулирования ценообразования на предоставление вагонов под погрузку грузов собственниками подвижного состава.

Сделаем вывод о том, что публичная оферта является самостоятельным видом оферты. Данный институт гражданского права ежедневно реализуется в потребительских договорах розничной купли-продажи, возмездного оказания услуг путем активных действий двух сторон: потребителя — физического лица и субъекта предпринимательской деятельности (индивидуального предпринимателя или юридического лица). Институт публичной оферты в сделках с потребителем может характеризоваться тремя аспектами: законным гражданским интересом, принципом свободы договора и юридической природой публичной оферты. Публичная оферта и акцепт соединяются вместе в процессе заключения и исполнения гражданско-правовых потребительских сделок.

Список литературы:

1. Малько, А.В. Субъективное право и законный интерес // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 1998. — № 4 (223). — С. 58–70.
2. Матузов, Н.И. Еще раз о принципе «не запрещенное законом дозволено» // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 1999. — № 3 (226). — С. 14–32.
3. Халеппо, И.М. Оферта в гражданском праве Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук / И.М. Халеппо. — Краснодар, 2013. — 25 с.
4. Скрипников, И.Н. Публичная оферта как инструмент регулирования ценообразования на предоставление вагонов под погрузку грузов собственниками подвижного состава // Труды Ростовского государственного университета путей сообщения. — 2014. — № 2. — С. 109–112.

Д.С. Запорожцев,
аспирант кафедры финансового,
банковского и таможенного права
Саратовской государственной
юридической академии

D.S. Zaporozhcev,
Graduate of Department financial,
banking and customs law Saratov State
law Academy
dmitriaugust@yandex.ru

Долговая финансово-правовая политика и государственные (муниципальные) гарантии

Аннотация: в статье проводится системный анализ долговой финансово-правовой политики и государственных (муниципальных) гарантий. Исследуется финансово-правовая связь государственных (муниципальных) гарантий и долговой политики. Для достижения цели использовались методы теоретического уровня научного познания — формально-юридический, аналитический и синтез. По мнению автора, данная работа окажет влияние на последующие научные исследования в области гарантий и долговой финансово-правовой политики. Было выявлено, что в нормативно-правовых актах на федеральном, региональном и муниципальном уровне сформулированы главные принципы долговой политики на 2017–2019 гг.

Ключевые слова: финансы, государственная гарантия, муниципальная гарантия, долговая политика, бюджет.

Debt financial and legal policy and state (municipal) guarantees

Summary: in the article the system analysis of debt financial and legal policy and the state (municipal) guarantees is carried out. In scientific work financial and legal communication of the state (municipal) guarantees and debt policy is investigated. For achievement of the goal by the author methods of theoretical level of scientific knowledge are used: legal, analytical and synthesis. We believe that this scientific work will exert impact on the subsequent scientific research in the field of guarantees and debt financial and legal policy. During the research it has been revealed that in normative legal acts at the federal, regional and municipal level the main principles of debt policy from 2017-2019 are formulated.

Keywords: finance, state guarantee, municipal guarantee, debt policy, public budget.

В настоящее время в области публичных долговых обязательств наблюдаются негативные моменты. Долговая финансово-правовая политика непосредственно связана с государственным управлением. Политика в области государственного долга реализуется и исполняется Правительством РФ и уполномоченным им Министерством финансов РФ [1, с. 130].

В документе Министерства финансов РФ «Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг.» отмечается, что, учитывая высокий спрос на гарантийную поддержку со стороны кредиторов и заемщиков, в 2017–2019 гг. объем государственного долга по государственным гарантиям будет расти. В результате долговая нагрузка на государственный бюджет продолжает находиться на высоком уровне [2].

Следует отметить, что бюджет является одним из главных инструментов координации в финансовой сфере государства. С его помощью происходит

распределение ресурсов, соответствующее представлениям о рациональности, эффективности [3, с. 8].

Формирование финансовых ресурсов тесным образом связано с эффективностью функционирования системы государственного долга, поскольку она помогает обеспечивать формирование финансов государства и возможности эффективной реализации долговой финансово-правовой политики.

Как отмечает профессор Е.В. Покачалова, долговая финансово-правовая политика является планомерной деятельностью уполномоченных публичных органов по формированию действенного механизма финансово-правового регулирования публичных долговых обязательств, которые возникают из публичных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, иных видов долговых обязательств, закрепленных в Бюджетном кодексе РФ, которая осуществляется в целях достижения сбалансированности бюджетной системы, выполнения первостепенных функций и задач публично-правовых образований [4, с. 140–142].

В условиях мирового финансового и долгового кризиса резко возрастает значение антикризисных мер по минимизации его последствий. В связи с этим повышается роль инструментов долговой правовой политики как регулятора источников финансирования дефицита бюджета, необходимого для финансово-экономического развития [1, с. 129].

Представители саратовской школы финансового права под дефиницией «бюджет» понимают основной финансовый план образования (формирования), распределения и использования централизованного денежного фонда государственного или муниципального образования, который утверждается соответствующим представительным (законодательным) органом государственной власти или местного самоуправления [5, с. 187].

Таким образом, публичный бюджет выступает финансовой базой, необходимой для полноценного осуществления задач, стоящих перед публичными образованиями [5, с. 188].

В документе Министерства финансов РФ «Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017–2019 гг.» отмечается, что государственные гарантии воспринимаются банками, в том числе и государственными, как типовое обеспечение по предоставляемым ими кредитам. Отметим существенные инновации Министерства финансов РФ в рамках долговой финансово-правовой политики на 2017–2019 гг.:

- соразмерное разделение рисков реализации проектов между заемщиком, банком-кредитором и гарантом (государство);
- полный отказ от гарантирования государством уплаты процентов по кредитам;
- постепенный отход от гарантирования государством обязательств по кредитам, источником возврата которых выступают средства федерального бюджета;
- усиление мер ответственности всех участников механизма государственной гарантийной поддержки, включая бенефициаров [2].

Полагаем, что необходимо указать нормативно-правовые акты, непосредственно регулирующие долговую финансово-правовую политику и го-

сударственные (муниципальные) гарантии на трех уровнях. На федеральном уровне к таким нормативно-правовым актам следует отнести:

– Постановление Правительства РФ от 30 марта 2017 г. № 349 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”» [6].

– Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2016 г. № 1506 «О соглашениях, заключаемых Министерством финансов Российской Федерации с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, и мерах ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений» [7];

– Постановление Правительства РФ от 31 марта 2017 г. № 373 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами”» [8].

На уровне субъектов РФ:

– Указ Главы Республики Мордовия от 7 ноября 2016 № 251-УГ «Об Основных направлениях долговой политики Республики Мордовия на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» [9];

– Распоряжение главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 30 ноября 2015 № 471-р «Об утверждении долговой политики Краснодарского края на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» [10];

– Распоряжение Правительства Новосибирской области от 29 августа 2017 № 312-рп «Об основных направлениях налоговой, бюджетной и долговой политики Новосибирской области на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» [11];

– Распоряжение Правительства Ставропольского края от 31 августа 2016 № 276-рп «Об утверждении основных направлений долговой политики Ставропольского края на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» [12];

– Постановление Правительства Калининградской области от 10 февраля 2017 № 49 «Об утверждении долговой политики Калининградской области на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов и признании утратившим силу постановления Правительства Калининградской области от 26 августа 2015 года № 499» [13];

– Распоряжение Кабинета Министров Республики Татарстан от 20 декабря 2016 № 3013-р «Об утверждении Долговой политики Республики Татарстан на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» [14].

На уровне муниципальных образований:

– Распоряжение администрации города Горно-Алтайска от 16 ноября 2016 г. № 1746-р «Об Основных направлениях долговой политики муниципального образования “Город Горно-Алтайск” на 2017–2019 годы» [15];

— Решение Собрания депутатов Лаганского РМО Республики Калмыкия от 29 декабря 2016 № 11-3 «О бюджете Лаганского районного муниципального образования Республики Калмыкия на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов (второе чтение)» (вместе с «Программой муниципальных гарантий Лаганского районного муниципального образования Республики Калмыкия на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов») [16].

В указанных нормативно-правовых актах сформулированы основные принципы долговой политики на 2017–2019 гг. на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Кроме того, в рамках долговой политики зафиксирован мониторинг за исполнением принципами гарантийных обязательств (Республика Татарстан).

В связи с вышеизложенным следует сделать ряд выводов:

— установлено, что долговая нагрузка на государственный бюджет РФ продолжает находиться на высоком уровне;

— выяснено, что государственные гарантии воспринимаются как обыкновенное обеспечение кредитов, выданных банками.

Министерством финансов РФ были разработаны инновационные меры, вплоть до полного отказа от гарантирования государством уплаты процентов по кредитам и постепенного отхода от гарантирования государством обязательств по кредитам, источником возврата которых выступают средства федерального бюджета.

— выявлено, что долговая финансово-правовая политика является приоритетной для государства и находится в процессе активной реформации.

Список литературы:

1. Заровная, Л.В. Государственно-правовая долговая политика России: основные направления реализации // Гуманитарные и юридические исследования. — 2014. — № 1. — С. 128–131.

2. Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017-2019 гг. — URL: <https://www.minfin.ru/ru> (дата обращения: 15.09.2017).

3. Зимарин, К.А. Бюджетная политика и особенности бюджетного процесса в Российской Федерации / К.А. Зимарин, Ю.А. Закирова // Вестник УГНТУ. Наука, образование, экономика. Серия: Экономика. — 2014. — № 2 (8). — С. 7–11.

4. Покачалова, Е.В. Долговая финансово-правовая политика // Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А.В. Малько. — Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2001. — С. 140–142.

5. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. — 800 с.

6. О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»: постановление Правительства РФ от 30 марта 2017 г. № 349 // СЗ РФ. — 2017. — № 15, ч. 1, ст. 2187

7. О соглашениях, заключаемых Министерством финансов Российской Федерации с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, и мерах ответственности за невыполнение субъ-

ектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений: постановление Правительства РФ от 27 декабря 2016 г. № 1506 // СЗ РФ. — 2017. — № 1, ч. 2, ст. 224.

8. О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами: постановление Правительства РФ от 31 марта 2017 г. № 373 // СЗ РФ. — 2017. — № 15, ч. 2, ст. 2208.

9. Об основных направлениях долговой политики Республики Мордовия на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов: указ Главы Республики Мордовия от 7 ноября 2016 № 251-УГ // Известия Мордовии. — 2016. — № 125-55.

10. Об утверждении долговой политики Краснодарского края на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов: распоряжение главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 30 ноября 2015 г. № 471-р. — URL: <https://www.minfinkubani.ru/> (дата обращения: 15.09.2017)

11. Об основных направлениях налоговой, бюджетной и долговой политики Новосибирской области на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов: распоряжение Правительства Новосибирской области от 29 августа 2017 г. № 312-рп. — URL: <http://www.nso.ru/npa/26559> (дата обращения: 15.09.2017).

12. Об утверждении основных направлений долговой политики Ставропольского края на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов: распоряжение Правительства Ставропольского края от 31 августа 2016 г. № 276-рп. — URL: <http://www.garant.ru/> (дата обращения: 15.09.2017).

13. Об утверждении долговой политики Калининградской области на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов и признании утратившим силу постановления Правительства Калининградской области от 26 августа 2015 г. № 499: постановление Правительства Калининградской области от 10 февраля. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.09.2017).

14. Об утверждении Долговой политики Республики Татарстан на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов: распоряжение Кабинета Министров Республики Татарстан от 20 декабря 2016 г. № 3013-р // СЗ РТ. — 2017. — № 2, ст. 0096.

15. Об Основных направлениях долговой политики муниципального образования «Город Горно-Алтайск» на 2017–2019 годы: распоряжение администрации города Горно-Алтайска от 16 ноября 2016 г. № 1746-р // Вестник Горно-Алтайска. — 2016. — № 47.

16. О бюджете Лаганского районного муниципального образования Республики Калмыкия на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов (второе чтение) (вместе с «Программой муниципальных гарантий Лаганского районного муниципального образования Республики Калмыкия на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов»): решение Собрания депутатов Лаганского Республики Калмыкия от 29 декабря 2016 г. № 11-3.

И.О. Юрова,
аспирант кафедры гражданского
права Саратовской государственной
юридической академии

I.O. Yurova,
Postgraduate of the Civil Law Department
of the Saratov State Law Academy
borga88@mail.ru

Принципы осуществления корпоративных прав

Аннотация: недобросовестное осуществление корпоративных прав является значимой проблемой для общества, поскольку подрывает авторитет государственной власти в сфере их регулирования. Автором рассматриваются принципы осуществления корпоративных прав, соблюдение которых обеспечит добросовестность действий участников корпорации и, как следствие, эффективность деятельности в рамках закона с соблюдением публичных интересов в ее внешней деятельности.

Ключевые слова: корпоративное право, корпоративные отношения, интерес, добросовестность, злоупотребление правом, принцип экономичности, принцип эффективности, принцип сочетания личных и общественных интересов, принцип содействия сторон при исполнении обязательств, принцип соразмерности.

Principles for the exercise of corporate rights

Abstract: Unfair implementation of corporate rights is a significant problem for society, as it undermines the authority of the government in the sphere of their regulation. The article discusses the principles for the implementation of corporate rights, compliance with which will ensure the integrity of the actions of its participants, which will ensure the effectiveness of the corporation's activities within the law with respect for public interests in its external activities.

Keywords: corporate law, corporate relations, interest, conscientiousness, abuse of law, the principle of profitability, the principle of efficiency, the principle of combining personal and public interests, the principle of facilitating parties in the performance of obligations, the principle of proportionality.

Современная Россия находится в стадии активного развития корпоративных форм предпринимательской деятельности. Единство интересов участников корпорации, как в ее внутренних отношениях, так и во внешней деятельности, является необходимым условием для создания эффективной модели корпоративного управления, действующей согласно общегражданскому принципу соразмерности как одного из критериев справедливости в гражданском праве.

От того, насколько налажены механизмы добросовестных взаимоотношений внутри корпорации, зависит соблюдение прав всех участников корпоративных правоотношений и максимально плодотворное достижение целей ее создания. Недобросовестное осуществление прав в данной области наносит существенный урон стабильности и защищенности корпоративных отношений, нарушает права их участников. Как отмечает Т.В. Кашанина, эффективность деятельности корпорации напрямую зависит от того, как будут урегулированы внутрифирменные отношения среди носителей корпоративных прав [1, с. 49].

Корпоративное право является приобретенным субъективным правом, возникающим с момента, когда лицо становится участником корпорации. В теории корпоративного права нет устоявшегося понятия корпоративного субъективного права. В любом случае гражданские права и обязанности в

рамках корпоративных отношений должны осуществляться в соответствии с закрепленными в законодательстве требованиями, положениями, которым должны следовать все участники гражданских правоотношений, с некоторыми присущими ему особенностями.

Корпоративные правоотношения должны развиваться с соблюдением принципов гарантированного осуществления корпоративных прав и исполнения обязанностей, равенства всех участников корпоративных правоотношений и недопустимости злоупотребления корпоративными правами.

Принципы, пронизывая право, определяют его содержание. В корпоративном праве, проявляясь в конкретных правовых предписаниях, принципы отражают определенные закономерности осуществления корпоративных прав. Справедливо утверждение, что принципы осуществления права, являясь частично реализованными в нормах права и существующими в некодифицированной форме, предопределяют порядок действия сторон согласно духу закона, диктуя оптимальный выбор способов, средств при реализации прав и исполнении обязанностей [2, с. 200–201].

Л.Ф. Гатаулина указывает, что корпоративные правоотношения подчинены регулированию не только общеправовыми, но и отраслевыми, специальными принципами. Среди отраслевых принципов она называет принципы добровольности членства, рациональности и добросовестности ведения дел, единство цели, охрану прав и законных интересов участников, равенство, определяющее справедливость в распределении доходов, и прочее [3, с. 40].

Ввиду того, что Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК РФ) [4] в п. 1 ст. 2 устанавливает принадлежность корпоративных отношений к предмету регулирования гражданским законодательством, где добросовестность участников является правовой презумпцией, установленной в п. 3 первой статьи ГК РФ, *принцип добросовестности в таком случае не следует относить к специальным принципам корпоративного права, отделяя от общеправовых принципов регулирования.*

Другие авторы к принципам корпоративного права также относят принципы пропорциональности вклада в уставный капитал объему прав участия в корпорации, демократию и равенство при распределении дохода с капитала, выделяя при этом принцип приоритета интересов корпорации над интересами ее участников. Корпорация при осуществлении своей внешней деятельности должна в первую очередь учитывать не частные корпоративные интересы своих участников, а публичные интересы общества как социальной общности, к которым относятся защита жизни и здоровья граждан, защита окружающей среды и другие основные социально-экономические права граждан [5, с. 22].

Обоснованным также является отнесение к основным принципам осуществления корпоративных прав и обязанностей принципа сочетания личных и общественных интересов [6, с. 35]. Общественными интересами в рамках корпоративных отношений являются интересы других участников корпорации, пренебрежение которыми при осуществлении своих корпоративных прав означает злоупотребление корпоративным правом в угоду только своему личному («низшему») интересу.

По мнению Г.Л. Адамовича, сходство условий жизни и деятельности одних лиц способно породить у них схожие (одинаковые) интересы [7, с. 15-16]. Можно предположить, что, объединяясь ради общего интереса, участники корпораций в процессе деятельности корпорации и осуществления исполнительных функций могут приобретать различия в своих интересах.

В процессе деятельности корпорации при наличии общей цели может меняться направленность интересов участников, уполномоченных руководить действиями корпорации либо совершать действия от имени корпорации. Имея определенные полномочия по управлению корпорацией, они получают возможность злоупотреблять своим правом в соответствии с изменившимися интересами, что неминуемо ведет к возникновению внутренних корпоративных конфликтов по поводу управления корпорацией и нарушению корпоративных прав других участников.

Следовательно, корпоративные отношения, объединившие участников для достижения общего, «высшего» интереса, требуют не только законодательного регулирования, но и регулирования морально-этического характера поведения корпорации в своей внешней деятельности и внутренних взаимоотношений ее участников с точки зрения морально-этических презумпций защиты общего интереса, добросовестности, разумности и справедливости.

Соблюдение этических норм в корпоративных отношениях вполне синонимично принципу доброй совести уполномоченных участников общества, сдерживающему их эгоизм в юридических отношениях. Добрая совесть участников, выполняющих управленческие и исполнительные функции, представляет собой знание об интересах другого, связанное с доверием и уверенностью в том, что каждый в своем поведении исходит из нравственных основ совместной деятельности [8, с. 25].

К корпоративным отношениям также применим *принцип экономичности* исполнения обязательств [9, с. 560] в соответствии с п. 4 ст. 65.2 ГК РФ, устанавливающей обязанность участника не совершать действия, заведомо направленные на причинение вреда корпорации и ее участникам, соответственно. В данном случае этот принцип реализуется, если права участников корпорации и ее органов осуществляются способами и средствами в пределах предоставленных им прав, когда стороны должны стремиться осуществлять свои права и обязанности наиболее выгодным друг другу образом, для достижения требуемого результата в соответствии с принципом экономичности исполнения обязательств. Как писал А.А. Волос, принцип экономичности является отражением принципов добросовестности и эффективности [10, с. 136]. Однозначно то, что добросовестное осуществление корпоративных прав способствует максимально *эффективному* достижению корпоративных целей.

Законодатель, закрепляя за участниками корпорации право принимать участие в управлении (п. 1 ст. 65.2 ГК РФ), быть членом исполнительных органов, в ст. 65. 2 ГК РФ устанавливает обязанность участников не совершать действия, направленные на причинение вреда корпорации, не совершать действия, которые затрудняют или делают невозможным достижение ее цели. *Таким образом, к данным правоотношениям также вполне применим принцип содействия сторон при исполнении обязательств.*

Так, О.С. Иоффе считал, что суть данного принципа заключается в том, что «стороны вправе рассчитывать на взаимопомощь, которая не вытекает из конкретных обязанностей, но в силу обстоятельств становится необходимой и может быть оказана другой стороне без ущерба для себя» [11, с. 799].

З.И. Цыбуленко определял принцип сотрудничества как нормативно-руководящее начало, в соответствии с которым каждая сторона при осуществлении своих прав и обязанностей должна оказывать другой стороне всякое содействие, независимо от того, предусмотрено ли это конкретным нормативным актом или договором [12, с. 6–7]. В связи с чем А.А. Волос отметил, что обязанность сотрудничать, оказывать содействие должна вытекать из общей нормы права. На сегодняшний день такой нормой является принцип добросовестности [10, с. 139].

В соответствии с этим принципом каждый участник корпорации должен содействовать в исполнении своих обязательств остальным участникам и органам управления корпорации. Содействие в данном случае необходимо другим участникам не только ввиду отсутствия ущерба для себя, но и *определенной пользы для содействующего*, ввиду наличия общего корпоративного интереса в достижении уставной цели. Именно сообщенные волевые действия участников корпорации способствуют формированию внутренних отношений корпорации и определяют внешние направления ее деятельности как самостоятельного участника гражданских правоотношений в осуществлении ею своих корпоративных прав.

Стабильность и защищенность корпоративных отношений, беспрепятственное осуществление прав участников корпорации и третьих лиц в первую очередь зависят от *добросовестного* осуществления своих прав и обязанностей участниками корпорации, что определяет упорядоченность внутренних отношений. Упорядоченные внутренние отношения корпорации плодотворно обуславливают ее действия во внешних правоотношениях, что определяет достижение цели ее создания и сохранения публичных интересов.

Принцип сочетания личных и общественных интересов «рождает» цель участников, достижение которой становится общежелаемой в отсутствии личного «низшего» интереса.

Принцип экономичности в корпоративных отношениях, как сочетание способов и правовых средств, *в пределах* предоставленных участникам корпоративных прав, способами максимально выгодными друг для друга, способствует более *эффективному* достижению общей корпоративной цели.

Принцип содействия сторон в корпоративных отношениях вытекает из обязанности участников не совершать действия, направленные на причинение вреда корпорации и, соответственно, ее участникам, что требует необходимого содействия участников, связанных общим интересом, корреспондирующими правами и обязанностями. Принцип содействия выступает в данном случае как один из элементов принципов добросовестности в рамках корпоративных отношений.

Реализации принципов осуществления корпоративных прав также способствует предусмотренная в ГК РФ ст. 53.1 ответственность лиц, уполномоченных выступать от имени юридического лица и определять его действия разумно и добросовестно, в интересах корпорации.

Таким образом, равенство участников корпоративных отношений и баланс их интересов обеспечиваются реализацией принципов справедливости и добросовестности, сочетания личных и общественных интересов, экономичности и содействия сторон.

Указанные выше принципы способствуют реализации в корпоративных отношениях принципа эффективности, который представляет собой сочетание способов и правовых средств осуществления прав и обязанностей, для достижения цели при минимальных издержках с максимальной полнотой [12, с. 243–252]. Тем самым также обеспечивается приоритет добросовестного осуществления прав самой корпорации над частными интересами ее участников, перед публичными интересами, которые могут быть нарушены в ее внешней деятельности.

Список литературы:

1. Кашанина, Т.В. Корпоративное право: учебник для вузов / Т.В. Кашанина. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. — С. 49.
2. Вавилин, Е.В. Принципы гражданского права. Механизм осуществления и защиты гражданских прав / Е.В. Вавилин. — Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. — С. 200–201.
3. Гатаулина, Л.Ф. Понятие и общие принципы осуществления корпоративных прав // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2015. — № 4(105). — С. 40.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 6 августа 2017 г.). // СЗ РФ. — 1994. — № 32, ст. 3301; — 2017. — № 44, ст. 5641.
5. Корпоративное право / под ред. И.С. Шиткиной. — М.: Волтерс Клувер, 2008. — С. 22.
6. Вавилин, Е.В. Принципы осуществления гражданских прав: функциональные уровни // Новая правовая мысль. — 2008. — № 6. — С. 35.
7. Адамович, Г.Л. Обеспечение интересов меньшинства акционеров в праве России и Европейского Союза: дис. ... канд. юрид. наук / Г.Л. Адамович. — М., 2002. — С. 15–16.
8. Токарев, Д.А. Злоупотребление правом в хозяйственных обществах: условия возникновения и способы защиты: дис. ... канд. юрид. наук / Д.А. Токарев. — Волгоград 2010. — С. 25.
9. Вавилин, Е.В. Принципы гражданского права // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — Саратов, 2010. — С. 560.
10. Волос, А.А. Принципы обязательственного права / под ред. Е.В. Вавилина. — М.: Статут, 2016. — С. 136.
11. Иоффе, О.С. Избранные труды: в 4 т. Т 3: Обязательственное право / О.С. Иоффе. — СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2004. — С. 799.
12. Цыбуленко, З.И. Правовые проблемы сотрудничества при исполнении хозяйственных обязательств в условиях перехода к рыночной экономике: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / З.И. Цыбуленко. — Саратов, 1991. — С. 6–7.

А.Ф. Агафонов,
аспирант кафедры административного
и муниципального права Саратовской
государственной юридической академии

A.F. Agafonov,
Postgraduate of Department of
administrative and municipal law of
Saratov State Law Academy
agafonov.af2014@yandex.ru

О необходимости определения категории «должностное лицо» в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации

Аннотация: действующий Кодекс административного судопроизводства РФ использует термин «должностное лицо», но не содержит его определения, что на практике приводит к проблемам правоприменения. Актуальность статьи обусловлена обоснованием необходимости и выработки понятия «должностное лицо», применимого в рамках КАС РФ. Цель статьи — анализ научных представлений об исследуемом понятии в уголовном, гражданском и административном праве, а также выработка понятия, применимого к административно-правовому спору. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализ, синтез) и частнонаучных методов (формально-юридический, сравнительно-правовой). Делаются выводы о том, что понятие «должностное лицо» учитывает специфику общественных отношений, в рамках которых оно применяется. Предлагается авторская формулировка понятия «должностное лицо».

Ключевые слова: административная юстиция, административное судопроизводство, понятие должностного лица, административное право, административно-правовой спор.

The necessity of the office bearer concept definition in the Code of Administrative Justice of Russian Federation

Abstract: the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation applies the term «office bearer» and does not contain its definition. This situation in practice is able to cause certain problems of law enforcement. The relevance of the article is due to show the need and develop the concept of «office bearer», applicable to the CAP RF. The purpose of the article is to analyze scientific concepts about that term in various branches of law and to develop a definition applicable to the administrative law dispute. This task is achieved by general scientific (dialectical, analysis, synthesis) and specific scientific methods (technical, comparative legal). The author examines the concept of «office bearer» in criminal, civil and administrative law. Finally the term «office bearer» takes in account the social relations specific in which it is applied. The author's concept of the «office bearer» is proposed.

Keywords: administrative justice, administrative procedure, office bearer definition, administrative law, administrative law dispute.

127

Одна из важных проблем действующего Кодекса административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ [1] — отсутствие такого ключевого понятия, как «должностное лицо». Вместе с тем данный термин используется в КАС РФ около 60 раз. Отсутствие дефиниции «должностное лицо» в совокупности с существующими общими проблемами судебной власти [2, с. 96—106] может привести к неправильному рассмотрению и разрешению административно-правового спора. Суд, разрешая административно-правовой спор, ввиду отсутствия указанного понятия может вынести решение в отношении лиц, которые не являются должностными лицами в плане административно-правового спора. Возможна и обратная ситуация, в которой

суд может отказать в удовлетворении исковых требований на основании того, что ответчик не является должностным лицом. Вместе с тем данный ответчик может определяться понятием должностного лица, примененного к разрешению административно-правового спора. Помимо этого, отсутствие такого ключевого понятия может привести к необоснованному обращению в суд.

Термин «должностное лицо» имеет длительную историю. Изначально в XVIII в. под должностным лицом понимался служащий, т.е. любое лицо, исполняющее на постоянной или временной основе обязанности на государственной или общественной службе или в сельском или мещанском управлении [3, с. 37–41]. Впоследствии содержание данного понятия расширялось или сужалось ввиду политической, экономической, социальной конъюнктуры в стране. В настоящее время понятие «должностное лицо» обладает различным содержанием, которое варьируется в зависимости от отрасли права [4, с. 34–36; 5, с. 23; 6, с. 55–65].

Термин «должностное лицо» закреплен в КоАП РФ, Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [7], УК РФ, некоторых других нормативно-правовых актах. Полагаем, что в целях унификации законодательства требуется его закрепление и в КАС РФ. Отметим, что каждая из дефиниций данного понятия обладает собственным, отличным от других содержанием, которое обусловлено спецификой регулируемых общественных отношений. Справедливо возникает вопрос, каким содержанием должен обладать термин «должностное лицо» для целей разрешения административно-правового спора?

Уголовно-правовое определение понятия «должностное лицо» содержится в прим. 1 к ст. 285 УК РФ [8, с. 65–68]. Согласно комментируемой норме под должностным лицом признается лицо, которое на постоянной, временной основе или по специальному полномочию осуществляет функции представителя власти или выполняет организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в органах государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях и иных организациях, предусмотренных в прим. 1 ст. 285 УК РФ.

Особенностью уголовно-правового подхода к определению рассматриваемого нами понятия является более узкий круг лиц, которые признаются должностными, по сравнению с административным подходом. В рамках уголовно-правового подхода понятие «должностное лицо» разработано не только для определения ответственности должностного лица, но и охватывает вопросы их компетенции в рамках их деятельности [6, с. 55–65]. Кроме того, в примечании ст. 201 УК РФ раскрывается понятие лица, выполняющего управленческие функции. Исходя из вышеперечисленных особенностей уголовно-правового подхода к определению понятия «должностное лицо» следует, что данный термин не может быть применим к правоотношениям, возникающим в сфере административного права [6, с. 55–65].

В свою очередь административно-правовое определение данного термина базируется на примечании к ст. 2.4 КоАП РФ [6, с. 55–65; 9, с. 102–108]. Так, дефиниция должностного лица, регламентируемого в прим. ст. 2.4 КоАП РФ, базируется на синтезе двух определений, содержащихся в ст. 201 и ст. 285

УК РФ. Так, в КоАП РФ понятие «должностное лицо» не имеет различий, в отличие от УК РФ, в статусе должностных лиц в сферах частного и публичного права [10, с. 45]. Под должностным лицом в КоАП РФ понимается лицо, которое на постоянной или временной основе, а равно в соответствии со специальными полномочиями, осуществляет функции представителя власти, либо лицо, которое осуществляет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органах государственной власти или местного самоуправления, организациях, Вооруженных Силах РФ и иных случаях, предусмотренных КоАП РФ.

Следует обратить внимание на то, что определение должностного лица, регламентируемого в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ, рассчитано на применение в административно-деликтной сфере. Возникает вопрос, применимо ли определение понятия должностного лица, регламентируемого в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ, ко всей отрасли административного права?

По нашему мнению, ответ на поставленный вопрос должен быть отрицательным. В Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» используется понятие «должностное лицо», которое имеет отличия от аналогичного термина, используемого в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ. Под должностным лицом в данном случае понимается лицо, которое на постоянной или временной основе или согласно специальному полномочию осуществляет функции представителя власти или выполняет административно-хозяйственные или организационно-распорядительные функции в органе государственной власти или местного самоуправления. Таким образом, видится, что термин «должностное лицо», используемый в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», уже понятия должностного лица, регламентируемого КоАП РФ.

В рамках отрасли административного права существует несколько вариантов определений понятия должностного лица. Их объем находится в прямой взаимосвязи от общественных отношений, внутри которых он определяется. Другими словами, в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» объем содержания понятия «должностное лицо» обусловлен общественными отношениями, складывающимися в связи с реализацией конституционного права на обращение гражданина в органы государственной власти и местного самоуправления. КоАП РФ устанавливает административную ответственность должностных лиц, к которым ввиду специфики этого нормативно-правового акта относится наиболее широкий круг лиц.

Помимо публичного права, понятие «должностное лицо» используется и в частном праве. Так, например, этот термин используется в гражданском законодательстве. Несмотря на то, что гражданское право не содержит легального определения «должностное лицо», в науке выдвигаются различные предложений по данному вопросу. С.В. Федосеева считает, что должностное лицо в гражданском праве — это лицо, которое на постоянной, временной основе или по специальному полномочию осуществляет функции представителя власти и обладает организационно-распорядительными полномочиями в отношении лиц, которые не находятся от них в служебной зависимости [4, с. 34].

Круг лиц, входящих в содержание термина «должностное лицо», также находится в прямой зависимости от общественных отношений, в рамках которых данный термин используется. Для гражданского права исследуемое понятие имеет значение в случае привлечения к гражданско-правовой ответственности публично-правовых образований [5, с. 23].

Понятие «должностное лицо», определяемое в КоАП РФ, в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации» или разработанное в рамках частного права, не может быть заимствовано в КАС РФ. Более того, использование термина «должностное лицо», содержащегося в иных отраслях права, например, в уголовном или гражданском, не приемлемо для целей разрешения административно-правовых споров. Кодекс административного судопроизводства РФ регулирует порядок рассмотрения и разрешения административных дел о защите прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, а также иных дел, связанных с осуществлением судебного контроля законности и обоснованности осуществления публичных полномочий, поэтому данный нормативно-правовой акт должен обладать собственным определением исследуемого понятия.

КоАП РФ имеет следующий подход в определении должностного лица. К кругу должностных лиц для целей привлечения к административной ответственности относится весьма широкий перечень субъектов права. Кроме того, одна из особенностей КоАП РФ заключается в том, что к административной ответственности в качестве должностных лиц могут привлекаться лица, которые согласно примечанию ст. 2.4 КоАП РФ к таковым не относятся. В Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращения граждан РФ» в определении понятия «должностное лицо» используется весьма узкий подход, т.к. закон четко определяет сферу общественных отношений, в которой используется данный термин. Поскольку закон обеспечивает реализацию права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, то и в понятие «должностное лицо» включаются лишь должностные лица соответствующих органов.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что в рамках административного права невозможно создать термин «должностное лицо», применимого во всей отрасли права. Содержание понятия «должностное лицо», которое активно используется в КАС РФ, должно учитывать его специфику. В частности, в КАС РФ понятие «должностное лицо» применяется в случае оспаривания нормативно-правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, оспаривания действий и решений органов государственной власти, местного самоуправления, военного управления, некоммерческих организаций, обладающих отдельными государственными полномочиями, квалификационных коллегий судей, Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий, функционирующих на уровне субъекта РФ.

Кроме того, понятие «должностное лицо», применяемое в КАС РФ, отчасти разъясняется в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» [11]. Согласно

п. 2 указанного постановления в понятие должностного лица, применяемого в КАС РФ, входят также лица, осуществляющие организационно-распорядительные функции в Центральной избирательной комиссии РФ, других избирательных комиссиях, Счетной палате РФ и ряде других органов.

Учитывая специфику общественных отношений, регулируемых КАС РФ, понятие «должностное лицо» должно включать в себя лиц, которые на постоянной или временной основе либо в соответствии со специальным распоряжением осуществляют организационно-распорядительные функции в органах государственной власти и местного самоуправления, органах военного управления, некоммерческих организациях, обладающих отдельными государственными полномочиями, квалификационных коллегиях судей и в иных учреждениях, способных оказывать влияние на административно-правовой статус неопределенного круга физических и юридических лиц.

Полагаем, что определение должностного лица может быть закреплено введением примечания к ст. 218 КАС РФ — первой статье в главе 22 КАС РФ, регламентирующей производство по административным делам об оспаривании действий и решений органов публичного управления, включая должностных лиц. Вместе с тем возможно также закрепить данное понятие в общих положениях, по аналогии с КоАП РФ.

Список литературы:

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2015. — № 10, ст. 1391.
2. Побединский, В.Н. Административная юстиция в современной России: глобальный контекст и перспективы развития / В.Н. Побединский, С.С. Квач, Н.В. Фролова // Вестник Тюменского государственного университета. — 2016. — Т. 2. — № 4. — С. 96–106.
3. Глазкова, Л.В. Государственный чиновник: история коррупции в России / Л.В. Глазкова. — М.: Проспект, 2016. — 112 с.
4. Федосеева, С.В. Понятие «должностное лицо»: неоднозначность в толковании // Администратор суда. — 2009. — № 1. — С. 34–36.
5. Епифанцева, Т.Ю. Понятие должностного лица в гражданском праве / Т.Ю. Епифанцева, О.Н. Захарова // Baikal Research Journal. — 2014. — № 4. — С. 23.
6. Воронков, А.В. Понятие должностного лица в административном праве // Правоведение. — 1999. — № 1. — С. 55–65.
7. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2006. — № 19, ст. 2060.
8. Смоляков, Е.В. Понятие представителя власти в уголовном праве // Вестник КРУ МВД России. — 2015. — № 2 (28). — С. 65–68.
9. Кондратьев, С.М. К вопросу об определении должностного лица в административном праве // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2014. — № 2. — С. 102–108.
10. Агапов, А.Б. Административная ответственность: учебник / А.Б. Агапов. — М.: Эксмо, 2007. — 397 с.
11. О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 // Российская газета. — 2016. — № 222.

А.Ю. Ягудина,
аспирант кафедры теории государства
и права Саратовской государственной
юридической академии

A.Yu. Yagudina,
Postgraduate of the Department of Theory
of State and Law of Saratov State Law
Academy
aniya.yagudina@mail.ru

О понятии правового конформизма

Аннотация: цель исследования — рассмотрение понятия «правовой конформизм». Актуальность статьи обусловлена тем, что конформизм недостаточно изучался с позиции права. Важность конформистского поведения, условия, в которых оно происходит, оставив характер и специфика, а также влияние, которое индивид испытывает на себе, стали предметом научного интереса.

Ключевые слова: конформизм, конформистское поведение, правовой конформизм.

The concept of legal conformity

Abstract: the aim of the study is to examine the concept of legal conformity. The relevance of the article due to the fact that conformism is not enough studied from the perspective of law. The importance of conformist behavior, the conditions under which it occurs, its nature and specificity, as well as the influence that individual experiences become the subject of scientific interest.

Keywords: conformism, conformist behavior, legal conformity.

В современной юридической науке до настоящего времени не предпринималось попыток изучения правового конформизма. Данная проблематика входила в круг интересов таких отраслей права, как социальная психология и социология. В науке отсутствует комплексный анализ проблем конформистского правосознания и соответствующего поведения.

Состояние конформизма современного общества представляет собой важную научную и практическую проблему, непосредственно связанную с задачей повышения социальной активности личности. Конформизм отражает диалектическую связь таких сторон бытия, как его усредненность и оригинальность, пассивность и активность, свобода и зависимость, новация и консерватизм.

Конформистское сознание лежит в основе поведения человека, который старается не выделяться из интересующей его группы. Самостоятельность и независимость отдельного человека, желание отделиться от группы и иметь свою точку зрения неприемлемы для конформиста.

Не следует воспринимать конформизм только как негативное явление, поскольку человек, подчиняясь мнению группы, будет чтить социально полезные нормы, соблюдать их.

Конформизм в обыденной жизни выступает в форме добровольного копирования и принятия взглядов, поступков, принятых конкретной группой людей. Делается это для того, чтобы не выделяться в обществе. Судьба человека часто зависела от тех идеалов, ценностей, традиций и обычаев, которые были созданы обществом. Тот факт, что он должен их придерживаться, было для него бесспорно. В настоящее время к ним относятся свобода, равенство, право на труд и отдых, собственность и др. Их защита способствует созда-

нию и сохранению благополучного, стабильного общества. Конформистское правосознание, таким образом, способствует не только социализации человека, становлению его как существа цивилизованного, но и сохранению им самой цивилизации.

Именно конформистская позиция позволяет, не прилагая дополнительных усилий, оставаться в понравившейся человеку среде.

Связь между конформистским сознанием и конформистским поведением раскрывается через следующие этапы и взаимодействия:

- а) формирование личности с определенной социальной ориентацией;
- б) формирование у субъекта конкретной мотивации, связанной с совершением поступка;
- в) планирование поступка и принятия решения о его осуществлении;
- г) реализация принятого решения, включая совершение действия и наступление последствий [1, с. 161].

Конформистское поведение отражает то общее, что свойственно для большинства людей. Такое поведение строится на том, что человек приспосабливается соотносить свои деяния с поступками окружающих.

Конформистское поведение усваивается ребенком с первых лет жизни. Упав, сразу он может не заплакать, поскольку ожидает реакцию родителей или других взрослых. Если старшие остаются внешне спокойными, подбадривают малыша, то слез скорее всего не будет. И наоборот, если взрослые напуганы, то громкого плача не избежать.

Позже человек ведет себя так, как вся группа. Если в классе не принято хорошо учиться или вежливо себя вести, то большая часть детей будет себя вести точно так же. Перейдя в иную среду, дети часто усваивают иные правила и формы общения.

Человеку удобно быть конформистом. Он не хочет выделяться из своего окружения, но при этом не желает опускаться ниже общепринятого уровня.

На формирование конформистского поведения влияют внешние информационные сигналы, которые подают нам окружающие. В качестве примера движение «Бессмертный полк», которое в течение последних нескольких лет разрастается и охватывает не только Россию, но и зарубежные государства.

Выбор модели поведения человека в обыденной жизни, как правило, зависит от желания, это его добровольный выбор. В том случае, если индивид действует под влиянием конформизма, то его поступки схожи с поступками окружающих его людей. При этом он выполняет данные ему распоряжения и указания другого человека. Личная позиция индивида может не совпадать с позицией группы, которую он поддерживает.

Конформизм отличен от уступчивости. Индивид ежедневно сталкивается с тем обстоятельством, что необходимо уступать групповому авторитету. Последний довольно часто принимает формы манипулирования или убеждения, которые, в свою очередь, могут быть как скрытыми, так и явными. В отличие от манипулирования и убеждения конформистское поведение в обыденной жизни выражается в подчинении отдельной личности групповым

стандартам, что подчас связано со страхом отдельного человека, который может бояться осуждения, утраты доверия, отсутствия контактов.

Личностные качества человека, твердость его принципов и установок оказывают влияние на его умение использовать в своих целях ценности, сложившиеся в группе. Отсутствие воли и самостоятельного, критического мышления часто приводит к тому, что человек в своих поступках полностью зависит от оценки группы, приказов и распоряжений, безоговорочно им повинуются. Примером конформистского мышления могут служить взаимоотношения, которые складываются в тоталитарных сектах.

Сформировавшаяся личность способна использовать в своих целях взгляды соответствующей группы, применяя конформистскую позицию. Последняя помогает обосновать свои интересы и пожелания. К примеру, личные цели преследуют некоторые граждане, вступающие в ряды правящей партии и преследующие цель построения собственной карьеры.

Конформизм имеет такие разновидности, как правовой, религиозный, национальный, политический и др. Правовой конформизм прежде всего проявляется в отношении граждан к соблюдению юридических норм.

Человек часто зависел от тех идеалов, ценностей, традиций и обычаев, которые были созданы обществом. Тот факт, что он должен их придерживаться, для него бесспорно (свобода равенство, право на труд и отдых и др.). Их защита способствует созданию и сохранению благополучного, стабильного общества. Конформистское правосознание таким образом способствует не только социализации человека, становлению его как существа цивилизованного, но и сохранению им самой цивилизации.

Несмотря на право каждого человека на собственные убеждения и высказывание собственной точки зрения о том, как наилучшим образом должно быть устроено государство и общество, тем не менее общество требует подчинения индивида мнению большинства. По мере изменения общественного строя, типа экономических отношений происходят изменения в правосознании.

Автор учебника по юридической психологии, Г.Г. Шиханцов, предложил следующую модель соотношения конформистского правового поведения с видами правосознания.

1. Легалистское поведение, характеризующееся принципиальным уважением к правовым нормам, так называемая сократовская позиция.
2. Оппортунистское поведение (или инструментальное), которое при условии мотивов целесообразности оценивается как положительное.
3. Принудительное поведение, характеризующееся тем, что оно осуществляется под нажимом групповой культуры или давлением официальной системы контроля, следящей за реализацией норм [2, С. 52].

Известно, что конформистское поведение может выражаться как в форме активного действия, так и в форме юридически значимого бездействия. В любом случае в основе такого поведения лежит конформистская мотивация, сама форма поведения не имеет значения. Выбор модели поведения зависит от желания человека. Поступки индивида, действующего под влиянием конформизма, схожи с поступками окружающих его людей. При этом

личная позиция индивида может не совпадать с позицией группы, которую он поддерживает.

Конформизм можно рассматривать как отношение, как форму сознания, как установку.

Наиболее убедительным представляется понимание конформизма как пассивного отношения к существующему порядку вещей. «Конформизм» (лат. *conformis* — подобный, сообразный) — это приспособленчество [3, с. 395].

В этом качестве он безусловно представляет собой негативное явление в жизни общества, поскольку препятствует его поступательному развитию. Социально равнодушные люди, живущие сообразно конформистским принципам, проходят мимо людей, нуждающихся в защите, позволяют совершаться злоупотреблениям и правонарушениям. К примеру, равнодушное отношение к судьбе домашних животных приводит к таким явлениям, как жестокое обращение с животными. Молчаливое признание так называемых гражданских браков приводит к обесцениванию семьи.

Конформизм — это приспособленческое отношение к явлениям окружающей действительности, общественной жизни, заключающееся в пассивном принятии существующего порядка вещей, господствующих мнений, позволяющее избежать конфликта с группой.

Поведение, как известно, имеет два аспекта — объективное и субъективное. В объективном смысле оно реализуется в поступках, т. е. в действии и бездействии. Субъективный аспект представляет собой мотивы, цели, намерения субъектов, предвидение и желание наступления предполагаемых результатов.

К признакам правового конформизма можно отнести:

1. Деяние, которое осуществляется с помощью действия или юридически значимого бездействия.
2. Деяние отражает социально значимое отношение между людьми.
3. Сложившиеся ситуации и поведение ее участников оценивается с позиции права.
4. Отсутствует личная инициатива, сложившиеся индивидуальные принципы, установки.
5. Существуют устойчивые интеллектуальная и психологическая зависимость от сложившихся идеалов, принципов, мнений, образцов поведения.

Подведем итог. Правовой конформизм — юридически значимое поведение, осуществляемое в форме действия или бездействия, отражающее социально значимые отношения между людьми, оцениваемые с позиции права, при котором отсутствует личная инициатива, принципы, индивидуальные установки, но имеются устойчивые интеллектуальная и психологическая зависимость от общепринятых идеалов, мнений, образцов поведения.

Список литературы:

1. Кудрявцев, В.Н. Закон, поступок, ответственность / В.Н. Кудрявцев; под ред. Л.В. Ильина. — М.: Наука, 1986.
 2. Шиханцов, Г.Г. Юридическая психология : учебник для вузов / Г.Г. Шиханцов; под ред. В.А. Томсинова. — М.: Зерцало, 1998.
 3. Философия. Энциклопедический словарь / под ред. А.А. Ивина. — М., 2004.
-

Р.Ю. Батршин,
соискатель кафедры
административного права Российского
государственного университета
правосудия

R.Y. Batrshin,
Competitor Russian State University of
Justice
batrshin.roman@yandex.ru

Памятники истории и культуры как объект административно-правовой охраны

Аннотация: статья посвящена исследованию отдельных вопросов законодательного регулирования понятия и административно-правовой охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ. Отмечается, что законодательство, регламентирующее административно-правовую охрану памятников истории и культуры, носит переходный характер. Наряду с действующим Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» продолжают действовать законодательные и подзаконные акты, принятые еще в советский период. Нормативно-правовое регулирование в указанной сфере требует совершенствования. Автор изложены основы международно-правового регулирования деятельности по охране объектов культурного наследия, проанализированы конституционные требования, составляющие основу отраслевого законодательного регулирования административно-правовой охраны памятников истории и культуры, рассмотрены проблемы понимания данного понятия с установлением коллизий в действующих нормативно-правовых актах, что может иметь положительное значение для целей систематизации и дальнейшего совершенствования законодательства в обозначенной сфере.

Ключевые слова: объекты культурного наследия, памятники истории и культуры, административно-правовая охрана, нормативно-правовое регулирование в сфере культуры, органы исполнительной власти.

Monuments of history and culture as the object of administrative-legal protection

Abstract: the article investigates the specific issues of legal regulation of the concept of cultural heritage and its legal and administrative protection in the Russian Federation. Legislation governing the legal and administrative protection of monuments of history and culture are of transitional character. Along with the existing Federal Law "On objects of cultural heritage (historical and cultural monuments) of the Russian Federation" laws and regulations adopted during the Soviet period continue to operate and regulate this sphere of public relations. Accordingly, the legal regulation in this area needs to be improved. The author sets out the basis of international legal regulation of activities for the protection of cultural heritage, analyzes the constitutional requirements that form the basis of sectoral legislative regulation of the administrative and legal protection of monuments of history and culture, the problems of understanding of this concept with the establishment of conflicts in the existing legal acts that may have a positive value for the purpose of ordering and further improvement of legislation in this area.

Keywords: cultural heritage, monuments of history and culture, legal and administrative protection, legal regulation in the sphere of culture, the Executive authorities.

Многовековая история Российского государства, богатая событиями международного масштаба, породила уникальную культуру на стыке восточной и западной цивилизаций, вклад в которую внесли многочисленные народы, ныне проживающие на территории Российской Федерации и оставившие в память будущим поколениям бесценные памятники истории и культуры, в которых отразились их нравы и традиции. Памятники являются отражением целых эпох и предназначены служить вечным напоминанием о яркой, героической, во многом трагической судьбе и исторической

миссии русского и кровно связанных с ним народов, населяющих необъятные просторы нашей Родины.

Принцип приоритета сохранения историко-культурного наследия как одного из основных ресурсов духовного и экономического развития народов Российской Федерации должен находиться в основе государственной политики по обеспечению сохранности объектов культурного наследия и способствовать осуществлению системного подхода к решению таких вопросов, как государственная охрана, сохранение, распоряжение и использование памятников истории и культуры независимо от их вида и категории.

Конституционно-правовое регулирование охраны объектов культурного наследия народов РФ базируется на ст. 44 Конституции РФ, где, во-первых, гарантировано право каждого на доступ к культурным ценностям, а во-вторых, установлена обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

В основе конституционно-правовой нормы, гарантирующей право на доступ к культурным ценностям, лежат принципы, изложенные в актах международного права, которые затрагивают так или иначе имеющие отношение к культуре права человека. В соответствии со ст. 27 Всеобщей декларации прав человека [1] каждому человеку предоставляется право свободно участвовать в культурной жизни общества, наслаждаться искусством, участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами. Корреспондирует данной норме правило, установленное в ст. 15 Международного пакта от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах» [2], где указано, что государства, участвующие в нем, признают право каждого человека на участие в культурной жизни. Кроме того, меры, которые должны приниматься участвующими в данном пакте государствами для полного осуществления этого права, включают те, которые необходимы для охраны, развития и распространения достижений науки и культуры.

На международно-правовом уровне установлено, что памятники истории и культуры являются частью общего достояния человечества, каждому человеку должна быть предоставлена возможность доступа к объектам культурного наследия не только своего народа, но и всех народов во всех частях земного шара, а также возможность содействия обогащению культурной жизни. При этом поддержание и развитие собственной культуры обозначается не только как право, но и как долг каждого народа, что в равной степени относится и к требованию поддерживать в надлежащем состоянии памятники истории и культуры для обеспечения возможности доступа и приобщения к этим ценностям граждан любых стран и представителей любых наций. Эти требования являются исходными началами международного культурного сотрудничества, которые легли в основу Декларации принципов международного культурного сотрудничества [3].

Переходя к характеристике действующего отраслевого российского законодательства, регулирующего данную сферу отношений, отметим, что оно не отличается совершенством. В настоящее время продолжают действовать Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября

1992 г. № 3612-1 [4] (далее — Основы), принятие которых пришлось на переходный период. Форма и содержание данного нормативного акта основаны на платформе, заложенной еще до введения действующей Конституции РФ. Поскольку культурная деятельность многообразна, в Основых урегулированы лишь общие, исходные начала всех видов культурной деятельности, получивших самостоятельное нормативное закрепление в иных законах, относящихся к данной отрасли государственного управления.

Применительно к теме данной статьи следует обратить внимание на приоритетное положение охраны объектов культурного наследия в системе культурной деятельности, в целом регламентированной в Основых. В ст. 4 данного закона выявление, изучение, охрана, реставрация и использование памятников истории и культуры возглавляют перечень видов культурной деятельности, что позволяет говорить о первостепенном значении данного направления культурного развития. Кроме того, согласно ч. 1 ст. 25 Основ культурное достояние народов РФ находится на особом режиме охраны и использования.

Необходимо отметить, что действующее законодательство об охране объектов культурного наследия по-прежнему носит переходный характер. Несмотря на наличие специального федерального закона, регулирующего общественные отношения в области охраны памятников истории и культуры, продолжают действовать отдельные нормативные акты, принятые еще в советский период и в значительной степени устаревшие, не соответствующие современному состоянию развития общества.

В Основых законодательства о культуре в числе основных используемых понятий отсутствует определение понятия объекта культурного наследия (памятника истории и культуры). Закон РСФСР от 15 декабря 1978 г. (в ред. от 25 июня 2002 г.) «Об охране и использовании памятников истории и культуры» [5] (шесть статей которого до сих пор продолжают действовать) не исключает отнесение движимых предметов материального мира к объектам культурного наследия. Речь идет о предметах старины, произведениях изобразительного и декоративно-прикладного искусства, строениях, рукописях, коллекциях, редких печатных изданиях, других предметах и документах, которые находятся в собственности граждан и представляют значительную художественную, научную, историческую или иную культурную ценность (ст. 20 указанного закона).

В то же время в ст. 3 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [6] не содержится упоминания об отнесении к объектам культурного наследия движимых предметов материального мира. Для целей данного закона к таковым предлагается относить объекты недвижимого имущества, а также другие объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями декоративно-прикладного искусства, скульптуры, живописи, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, которые возникли в результате исторических событий, представляют собой ценность с точки зрения искусства, археологии, архитектуры, истории, науки и техники, градостроительства, этнологии,

эстетики или антропологии, социальной культуры и являются свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры.

Таким образом, в качестве памятников истории и культуры рассматриваются особые объекты недвижимого имущества, а также иные объекты, законодательная характеристика которых согласно данному определению не предполагает отнесение их к движимым объектам материального мира.

Для целей выявления, учета, сохранения и охраны памятников истории и культуры законодателем определена их видовая дифференциация. К объектам культурного наследия отнесены памятники, ансамбли и достопримечательные места. В то же время продолжает действовать Инструкция о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры, утвержденная Приказом Минкультуры СССР от 13 мая 1986 г. № 203 [7], в которой представлена иная классификация недвижимых объектов культурного наследия, в которую входят памятники истории, памятники археологии, памятники градостроительства и архитектуры, а также памятники искусства.

На наш взгляд, перед федеральным законодателем и органами исполнительной власти, уполномоченными осуществлять нормативно-правовое регулирование в отраслях культуры (Правительство РФ, Минкультуры России), должна быть поставлена задача по обеспечению единого понимания объектов культурного наследия с заменой устаревших нормативных правовых актов советского периода на новые, гарантирующие гармоничное сочетание законодательного и подзаконного нормативно-правового регулирования.

Для обеспечения эффективности мероприятий по осуществлению административно-правовой охраны объектов культурного наследия это очень важно, поскольку будет четко определен объект охраны и очерчена сфера возможного применения административно-принудительных мер и иных мер административно-правового характера.

Список литературы:

1. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. — 1998. — 10 декабря.
2. Об экономических, социальных и культурных правах: международный пакт от 16 декабря 1966 г. (ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII) // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 1994. — № 12.
3. Декларация принципов международного культурного сотрудничества (принята в г. Париже 4 ноября 1966 г. на 14-ой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО) // Свод нормативных актов ЮНЕСКО. — М.: Международные отношения, 1991. — С. 404–406.
4. Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 46, ст. 2615.
5. Об охране и использовании памятников истории и культуры: закон РСФСР от 15 декабря 1978 г. (в ред. от 25 июня 2002 г.) // Свод законов РСФСР. — Т. 3. — С. 498.
6. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 26, ст. 2519.

7. Инструкция о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры: утв. Приказом Минкультуры СССР от 13 мая 1986 г. № 203. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Р.С. Кашанский,
соискатель
кафедры теории государства и
права Саратовской государственной
юридической академии

R.S. Kashanskiy,
Postgraduate of the Department of Theory
of state and law of Saratov State Law
Academy
sf_sgap@mail.ru

Конкретизация как способ совершенствования правотворчества и правоприменения

Аннотация: в статье содержится анализ некоторых подходов к пониманию конкретизации права и ее роли на различных уровнях преобразования действительности. Отмечается, что конкретизация права, тесно связанная с научным познанием и оценкой реального состояния общественных отношений, выступает необходимой составляющей процесса правообразования. Кроме того, с ее помощью решается задача достижения определенности в действиях субъектов правоотношений в процессе правоприменения. Конкретизация права определяется как органическое единство трех основных элементов: познания, деятельности и результата, образующих в своих диалектических взаимосвязях относительно самостоятельный процесс. Подчеркивается, что негативной чертой конкретизации позитивного права выступает высокая опасность субъективизма и административного произвола при оперировании юридическими средствами такого рода. Делается вывод о том, что конкретизация права пронизывает совершенно разные пласты юридической материи, аккумулирует и переплетает правовыми нитями имеющиеся доктринальные положения и практику правоприменения, тем самым способствуя совершенствованию системы российского законодательства и юридической практики.

Ключевые слова: право, конкретизация права, закон, правотворчество, правоприменительный процесс, конкретизация закона, переход от абстрактного к конкретному в праве.

Specification as a means of improving lawmaking and law-applying

Abstract: the article contains analysis of some approaches to understanding of specificity of law and its role at different levels of transformation of reality. So, it is noted that the specification of rights that is closely connected with the scientific knowledge and assessment of the real state of social relations is a necessary component of the process of law-making process. In addition, it addresses the challenge of achieving certainty in the actions of subjects of legal relations in the enforcement process. Law concretization is defined as an organic unity of three basic elements: knowledge, activities and results, which in their dialectical interconnections form a relatively independent process. It is emphasized that the negative feature of the specificity of positive law is the high risk of subjectivity and administrative arbitrariness in the legal handling of funds of this kind. It is concluded that the specification of rights permeates completely different layers of the legal matter, accumulates and renders legal threads available to the doctrinal position and practice of law enforcement, thereby contributing to the improvement of the system of Russian legislation and legal practice.

Keywords: law, concretization of law, law, law-making and law enforcement process, specification of the law, the transition from the abstract to the concrete in the law.

Современное состояние законодательства далеко от признания его совершенным, что обуславливает интерес к изучению различных способов повышения его качества, в том числе и конкретизации права. Конкретизация

права — самостоятельное, сложное, многоуровневое явление, выраженное в движении от абстрактного к конкретному. Согласно толковому словарю «движение» есть переход из одного состояния, из одной стадии развития в другое состояние, другую стадию. Это некая форма бытия материи, а именно бесконечно непрерывный процесс развития материального мира [1, с. 124]. Из сказанного логично следует, что конкретизация права — процесс, представляющийся в виде иерархии ступеней диалектического движения.

Такой подход имеет давнюю историю. Еще в XIX в. Гегелем было сформулировано следующее: «Абстрактное право представляет собой первую ступень в движении понятия права от абстрактного к конкретному, в диалектике свободной воли» [2, с. 31], проявляющейся в правоспособности личности. Это явление видится как предполагаемая возможность последующих, более конкретных выражений. На данной ступени образуется идея — неосоздаваемая энергия права, еще не обретшая форменных очертаний, однако ищущая «Corpus juris», т. е. свое телесное выражение, планомерно переходя от более абстрактных форм права до конкретных. Так, право приобретает свою самость, инфицирует себя, обособливается от побочной информации, словно высвобождается от излишней тяжести, приумножая свою истинность и относимость к объективной реальности.

С точки зрения философии, объектом процесса конкретизации права является его бесформенная материя, «она есть мышление как перемещающее себя в наличное бытие, как влечение сообщить себе наличное бытие» [3, с. 48]. Так чем же является «наличное бытие» права? По мнению С.С. Алексеева, в праве имеется «своего рода жесткая объективная фактура — нечто твердое и постоянное, не подвластное вольному усмотрению и произволу» [4, с. 14] со стороны властного субъекта. После того как закономерно сложившиеся и выделившиеся из многообразия социальной жизни правовые факты и правовые отношения получают формальное закрепление на законодательном уровне — происходит их реальная объективизация, следовательно, право приобретает свою конечную определенность в законе.

Очевидно, что главнейшая цель конкретизации права — приобретение им определенности. Обеспечение движения от неопределенной правовой материи к определенной является основной задачей правотворческой деятельности, от качества ее выполнения зависит возможность реализации права. Н.А. Власенко высказался о том, что правовая определенность — это логика всего правотворчества и правообразования [5, с. 21], где важное место занимает определение предмета правового регулирования — необходимая стадия в процессе создания нормы права. Именно на этой стадии происходит восхождение от абстрактного к конкретному, переход от многообразия сторон, взаимосвязей, отношений, присущих явлениям и процессам к их сущностным сторонам и логико-закономерным связям [6, с. 344].

Конкретизация права выступает в роли средства преодоления неопределенности. О.А. Кожевников заметил, что нормотворец должен стремиться к определенности правовой ситуации в практической жизни посредством детального изложения правовой нормы [5, с. 24]. Нельзя не согласиться с

тем, что конкретизация права питает законодательство новыми правовыми идеями, которые исследуются, обобщаются, систематизируются, а затем отражаются в нормах права. Этим обусловлена связь конкретизации с познавательной деятельностью. Именно на науку возлагается задача учета потребностей общества, закономерностей их отражения в законе, прогнозирования и нахождения путей достижения стратегических целей правового развития.

Значимой составляющей научно-теоретического и практически-прикладного познания выступает переход от неопределенности к определенности. Правотворческий субъект осуществляет так называемое вторичное познание, после чего использует в нормах права категории, выработанные наукой, тем самым конкретизирует действующее законодательство. Определенность правовой нормы формально приобретает такой вид, достаточность которого определяется возможностью принятия целесообразного и наиболее оптимального решения по юридическому делу. Представляется, что субъект правотворчества словно скульптор высекает каждое положение права, максимально придавая ему особую телесную форму, обладающую отличительными чертами: целями, средствами и способами их достижения. Суть выражается в переводе имеющихся знаний о праве в практическую регулируемую систему.

В.М. Баранов отмечает, что главное в конкретизации права — детализация, но не любая, а углубляющая, обогащающая содержание и форму нормы права [7, с. 52]. Видится, что предпосылками конкретизации права будут выступать: пробельность правового регулирования, излишняя абстрактность предписания, необоснованная декларативность и т.д.

Системность права диктует для правотворчества необходимость в логичном, диалектическом подходе к постижению интересующих его действий, тенденций, закономерностей. Следовательно, в законотворческом процессе предполагается обязательное наличие целеполагающего начала, без которого представляется невозможным оценить степень эффективности и полноты последующей реализации права.

В процессе конкретизации происходит улучшение внутреннего качества законодательства, при этом учитываются такие свойства принимаемого акта, как полнота охвата объекта правового регулирования; доступность и четкость формулирования базовых положений, в которых определяется общая нацеленность на разрешение первостепенных задач развития государства.

Высокая активность и подвижность экономических, политических, социальных и культурных потребностей общества регулярно выдвигают новые задачи правового опосредствования соответствующих общественных отношений. Их неоднородность и глубокая социальная обусловленность требует тщательной конкретизации при:

- исследовании разнообразных социальных факторов, обуславливающих необходимость их нормативно-правового регулирования;
- выявлении и детальном учете различных интересов как общества в целом, так и его отдельных образований, в частности их отличительных черт, обычаев, традиций;

- применении в процессе создания закона определенных научных достижений, а также техники и культуры;
- проведении историко-правового и сравнительного анализа проектируемого закона;
- осуществлении в допустимых случаях экспериментов, позволяющих определить наиболее рациональный способ правового регулирования соответствующих общественных отношений и выработки максимально действенной формы воздействия на них. Разумеется, данный перечень не является исчерпывающим.

Таким образом, происходит процесс правотворческой конкретизации, успешный исход которой невозможен без осуществления столь объемных и трудоемких задач.

Очевидно, что особенности конкретизации права определяются в первую очередь специфическими чертами, свойствами, признаками и изменениями предметной области. Именно они обуславливают необходимую трансформацию и совершенствование законодательства. По мнению Д.А. Керимова, законодательная практика не просто отображает изменение и развитие внешней среды, а является сложным процессом ее целенаправленного, концентрированного и нормативно-правового преобразования. Ученым верно замечено и то, что «лишь благодаря этому продукты законотворчества — законы — обретают силу обратного воздействия на внешнюю среду, их, в конечном счете, породившую» [8, с. 9].

Несомненно, чем основательнее и наиболее исчерпывающе постигнуты внешние условия, чем рациональнее применены добытые знания, чем в большей степени они отображают неудовлетворенные потребности какой-либо сферы деятельности, тем выше теоретический уровень законотворчества, тем эффективнее воздействие норм права, тем результативнее происходит достижение целей и задач правового регулирования.

Конкретизация права характеризуется органическим единством трех основных элементов: познания, деятельности и результата, которые в своих диалектических взаимосвязях образуют относительно самостоятельный процесс. Переходы между первыми стадиями непрямолинейны, они отличны своей многоуровневой архитектурой, соответственно, конкретизация знаний происходит побочно передвижению на новый план, приобретая все большую степень определенности.

После того как субъектом законотворчества собран достаточный объем сведений, позволяющих предопределить цели правового регулирования, он приступает к деятельности, по итогам которой законодательная мысль преобразовывается в объективно существующий закон. На последней стадии право получает максимальную степень определенности. Следовательно, цель конкретизации считается достигнутой, а процесс логично завершенным, дальнейшее преобразование определенности видится невозможным, ибо право приобрело свою жесткость и твердость.

Нередко совершенно разные процессы и явления, протекающие в правовой материи, переплетаются между собой, вследствие чего возникает сложность их

разграничения и понимания. По этой причине представляется правильным разграничить такие самостоятельные понятия, как «конкретизация права» и «конкретизация закона». Если конкретизация права содействует усовершенствованию и подведению замыслов законопроекта к сущей действительности, то конкретизация закона опосредуется в правоприменительных актах, способствующих претворению правовых предписаний в жизнь надлежащим образом. Следовательно, определенность достигается не только посредством подробного и детального изложения правовой нормы. Немаловажную роль играют и правовые механизмы, которые должны быть сконструированы таким образом, чтобы с учетом целесообразности, рациональности и оптимальности правового регулирования в конкретной практической ситуации они действовали как способы достижения определенности в действиях субъектов права.

В случаях когда норма обладает относительной определенностью, «широта» ее применения определяется на усмотрение правоприменителя. Это происходит вследствие того, что законодатель не во всех случаях детально регламентирует правоотношения при создании нормы права. Такие предписания по степени детализации относятся к наиболее абстрактным. К ним причисляются: альтернативные, факультативные, ситуационные нормы, нельзя обойти и наличие в законодательстве оценочных понятий, принципов права, относительно-определенных санкций и т.д. Стало быть, именно в таких случаях конкретизация закона происходит в плоскости его применения. Примером такой конкретизации могут послужить относительно определенные санкции уголовно-правовой нормы, в ней сроки самой строгой меры наказания — лишение свободы должны определяться по принципу «от и до», где «от» намного строже двух месяцев (минимального срока лишения свободы) за тяжкие и особо тяжкие преступления [9, с. 38].

В качестве еще одного примера обратим внимание на оценочные понятия, бытующие в гражданском праве, такие как «добросовестность», «справедливость», «целесообразность», «разумность», «существенность», «разумный срок», «неотделимые улучшения», «явные недостатки» и др. По мнению С.С. Алексеева, оценочные понятия «ориентированы на то, чтобы судебные органы конкретно, с учетом особенностей той или иной ситуации оценили фактическую обстановку и конкретизировали общую формулу закона» [10, с. 105]. Заострить внимание следует на том, что оценка производится судом на основании его внутренних убеждений и собственного усмотрения. Конкретизируя такое понятие и осуществляя указанную оценку, правоприменитель придает юридическую определенность обстоятельствам дела, преобразует их в юридические факты, с которыми связано возникновение определенных правовых последствий. Данные обстоятельства уже включены в объем оценочного понятия.

Негативной чертой конкретизации позитивного права выступает высокая опасность субъективизма и административного произвола при оперировании юридическими средствами такого рода. Однако при надлежащем использовании она помогает преодолевать чрезмерный формализм и консервативность законодательства, способствует наилучшей индивидуализации конкретной ситуации и обеспечивает, с одной стороны, компактность, а с другой — полноту регламентации правоотношений.

Конкретизация права и конкретизация закона в значении, рассмотренном выше, проявляются как неразрывно связанные между собой процессы, продолжающие и одновременно дополняющие друг друга. Из этого следует, что неопределенность, нечеткость и неясность понимания права правоприменителем способствуют созданию условий нарушения законности в стране. Дуалистическая натура конкретизации проистекает из обоюдной взаимозависимости правотворчества и правоприменения. По мнению А.Б. Лисюткина, «такая закономерная обусловленность проявляется в следующих аспектах: с одной стороны, требуется разработка наиболее универсальных стандартов поведения, что обеспечивает широкий охват правовым регулированием однородных социальных связей, а с другой, универсальность правил ведет к возрастанию относительности и неопределенности нормативных велений, что служит фактором использования конкретизации» [11, с. 112].

Таким образом, конкретизация права пронизывает совершенно разные пласты юридической материи, аккумулирует и переплетает правовыми нитями имеющиеся доктринальные положения и практику правоприменения, тем самым улучшая качество функционирования законодательства.

Список литературы:

1. Ожегов, С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов; под ред. Н.Ю. Шведовой. — 20-е изд. — М.: Русский язык, 1989. — 750 с.
2. Нерсисянц, В.С. Гегель / В.С. Нерсисянц. — М.: Юридическая литература, 1979. — 112 с.
3. Нерсисянц, В.С. Философия права Гегеля / В.С. Нерсисянц. — М.: Юрист, 1998. — 352 с.
4. Алексеев, С.С. Тайна и сила права. Наука права: новые подходы и идеи. Право в жизни и судьбе людей. — 2-е изд., перераб. и доп. / С.С. Алексеев. — М.: Норма, 2009. — 176 с.
5. Власенко, Н.А. Проблемы правовой неопределенности / Н.А. Власенко. — М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. — 176 с.
6. Сырых, В.М. Материалистическая теория права: Избранное: Действительность индивидуального права / В.М. Сырых. — М.: РАП, 2014. — Т. 4. — 418 с.
7. Баранов, В.М. Негативные аспекты конкретизации юридических норм // Конкретизация права: теоретические и практические проблемы: материалы IX науч.-практ. конф. (РАП, Москва, 21–25 апреля 2014). — М.: РГУП, 2015. — С. 52–69.
8. Керимов, Д.А. Законодательная техника: науч.-метод. и учеб. пособие / Д.А. Керимов. — М.: Норма; Инфра-М, 2000. — 127 с.
9. Джинджолия, Р.С. Уголовно-правовая норма как фактор противодействия коррупции / Р.С. Джинджолия, А.В. Криеренко // Российский следователь. — 2017. — № 3. — С. 37–40.
10. Алексеев, С.С. Право: азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. — М.: Норма, 1999. — 421 с.
11. Лисюткин, А. Б. Природа конкретизации права (методологический аспект) // Конкретизация права: теоретические и практические проблемы: материалы IX науч.-практ. конф. (РАП, Москва, 21–25 апреля 2014 г.). — М.: РГУП, 2015. — С. 109–115.

А.В. Карпова,
магистр юриспруденции, аспирант
кафедры конституционного и
муниципального права
Саратовского национального
исследовательского государственного
университета им. Н.Г. Чернышевского

A.V. Karpova,
master of law, post-graduate student
of department of constitutional
and municipal law
Saratov national research state University
named N.G. Chernyshevsky
alesya-me477@yandex.ru

Эффективность взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации в сфере экономики и социального развития: проблемы государственного управления

Аннотация: в статье анализируются ключевые вопросы эффективности государственного управления с позиций взаимодействия органов государственной власти РФ между собой. В качестве примера рассматривается взаимодействие ветвей власти при решении социально-экономических вопросов. Данные отношения складываются наиболее противоречиво, поскольку их субъектный состав формируют не только органы власти, но также бизнес и общество. Приводятся рекомендации по сглаживанию и устранению существующих проблем. Целью работы — анализ и правовая оценка взаимодействия органов государственной власти РФ между собой. Методологическая основа: совокупность диалектического, формально-юридического, логического, сравнительно-правового и других методов познания. Автор приходит к выводу о том, что при решении социально-экономических вопросов органы государственной власти на всех уровнях должны действовать на началах сотрудничества, демократизации и децентрализации.

Ключевые слова: взаимодействие, власть, управление, государство, эффективность.

Efficiency of interaction between the Russian Federation government bodies in the sphere of economy and social development: problems of state administration

Abstract: the article discusses key issues concerning the effectiveness of the state management system from the point of interaction of bodies of state power of the Russian Federation among themselves. The existing problems are illustrated by the author studies the interaction of branches of government in addressing socio-economic issues. Relations in this area formed the most controversial because of their subject composition is formed not only governments but also business and society. The author offers some recommendations to mitigate and resolve existing problems. To perform and give a legal assessment of the interaction of bodies of state power of the Russian Federation among themselves. The research methodology is a set of dialectical, formal legal, logical, comparative legal and other methods of cognition. In conclusion the author comes to the conclusion that public authorities at all levels must act on the principles of cooperation, democracy and decentralization in addressing socio-economic issues.

Keywords: interaction, power, control, state, efficiency.

Государственное управление в сфере экономики и социального развития выражается в мерах влияния государства на социально-экономические процессы. Выделяя основные направления государственного воздействия на обозначенную область общественных отношений — правовое регулирование, координацию экономической деятельности и социальной политики, защиту прав и законных интересов участников социально-

экономических отношений, государственный контроль и надзор, укажем, что влияние по этим направлениям реализуется как методами властного вмешательства (к примеру, стимулирование, убеждение, принуждение), так и через взаимодействие органов власти между собой.

Эффективность регулирования отношений в социально-экономической сфере напрямую зависит от согласованности действий органов власти федерального, регионального и местного уровней. Поскольку действующая власть в Российской Федерации, в соответствии со ст. 10 Конституции РФ, представлена тремя ветвями — законодательной, исполнительной и судебной [1], имеет смысл говорить о взаимодействии как законодательных и представительных, так и судебных органов на всех уровнях.

Разделение власти на три ветви в государстве обуславливается необходимостью четкого определения функций, компетенции и ответственности различных государственных органов; обеспечением возможности государственных органов контролировать друг друга на конституционной основе; эффективной борьбой со злоупотреблениями властью.

Государство в лице органов власти участвует в обозначенных выше общественных отношениях практически повсюду. Оно использует различные методы регулирования: 1) правовые — принятие законов, упорядочивающих взаимоотношения; 2) финансово-экономические — установление налогов и определение денежной политики; 3) экономическое и социальное программирование — разработка планов и стратегий развития экономики и совершенствования социальной политики.

Значительная роль органов государственной власти заключается в обеспечении прав граждан, обозначенных в главе второй Конституции РФ.

Продолжая мысль о субъектном составе принятия государственно-управленческих решений и согласования дальнейших действий, необходимо в первую очередь учитывать интересы тех лиц, которые могут быть затронуты подобными решениями и действиями. Таким образом, включение в субъектный состав данного механизма взаимодействия конкретной личности (или заинтересованной группы лиц) считаем необходимым условием возникновения рассматриваемых правоотношений, поскольку именно обеспечение реализации гражданами своих социально-экономических прав и законных интересов на территории Российской Федерации считается главной целью такого взаимодействия.

Сам термин «взаимодействие» представляет собой философскую категорию, семантика которой заключается в процессе воздействия объектов или субъектов друг на друга, их взаимную обусловленность, согласованность и связь. Согласно доктрине разделения властей, реализация властных полномочий государственных органов строится на принципах самостоятельности, равнозначности, независимости. Однако, несмотря на перечисленные категории, при разрешении организационных вопросов все три ветви власти должны находиться в тесном взаимодействии.

Интересно мнение о том, что поскольку государственная власть едина, то ее ветви постоянно взаимодействуют, что порождает борьбу, соперничество,

столкновение [2], для сглаживания которых и существует известная система сдержек и противовесов. А.А. Васильев, напротив, считает, что взаимодействие органов государственной власти подразумевает, что они как партнеры равны в отношении главного объекта управления и оно осуществляется ради достижения общей цели — повышения уровня и качества жизни населения страны [3]. А.Э. Плотникова справедливо отмечает, что при таком взаимодействии «возможно частичное совпадение юрисдикций, но не их коллизия» [4], поэтому укажем, что термин «взаимодействие» с точки зрения права носит позитивную коннотацию, чем и продиктована обязательность принятия всех возможных мер для его достижения.

Необходимость создания эффективных механизмов организации взаимодействия органов власти в области экономического регулирования была осознана еще в 2004 г. Рабочей группой президиума Государственного совета РФ по вопросам совершенствования механизмов взаимодействия органов власти была проделана значительная работа по анализу действующего законодательства и выявлению существующих проблем в обозначенной сфере [5, с. 5]. Оказалось, что существует ряд проблемных аспектов, которые ставят под сомнение отлаженную работу данного механизма: во-первых, отсутствие преемственности среди представителей органов власти; во-вторых, некомпетентность должностных лиц; в-третьих, недостаточная информативность (отсутствие необходимой информации или ее недостоверность); в-четвертых, сложная система отчетности; в-пятых, уклонение органа власти от осуществления собственной компетенции и, наконец, бюрократические и коррупционные барьеры.

Кроме того, нарушается равновесие между самими ветвями власти в России в силу того, что авторитет исполнительной власти недостаточно высок. Ей приходится постоянно сталкиваться с огромным количеством проблем в условиях огромных размеров страны, сложности ее социально-экономической жизни и гигантского разнообразия региональных особенностей.

В итоге наблюдаемые противоречия приводят к ограничению обозначенных конституционных прав и свобод граждан, из-за чего появляются различные экономические проблемы и возрастает социальная напряженность.

Несмотря на большие перемены, произошедшие в работе судебной власти (упразднен Высший Арбитражный Суд РФ, чьи функции переданы новообразованной коллегии Верховного Суда РФ) [6], значительная часть населения не доверяет ей и не верит в справедливость правосудия [7].

Считаем также необходимым выделить проблему так называемой четвертой, президентской власти. Некоторые авторы не согласны с данной формулировкой [8], которая все чаще встречается в специализированной литературе [9, 10]. Неоспоримо, что конституционная модель института Президента в России такова, что концентрация власти находится в его руках. Президент не входит ни в одну из ветвей государственной власти, он как бы стоит над ними, выполняя роль арбитра, гаранта обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государ-

ственной власти по обеспечению прав и законных интересов российских граждан [11].

Подводя итог сказанному, отметим, что регулирование экономики и социальной сферы может быть эффективным только при наличии сильной государственной власти, выступающей основой для реализации стратегии экономического и социального развития.

Взаимодействие органов государственной власти в социально-экономической сфере должно основываться на конституционном принципе приоритета прав и законных интересов человека или группы лиц, чего можно достичь путем демократизации управления с вовлечением в него всех субъектов социально-экономических отношений, а также достижения сбалансированности централизованного и децентрализованного управления экономическими и социальными процессами. Для этого требуются скоординированные усилия всех уровней публичной власти в рамках их полномочий и с учетом возможностей каждого уровня.

В конечном счете децентрализация управления — это способ не просто сохранения целостности России, но и эффективной защиты общества и граждан, гармоничного развития духовных, культурных и экономических связей между всеми частями Российского государства.

А вот какими темпами и с какой отдачей будет происходить такое управление напрямую зависит от органов государственной власти, представленной всеми тремя ветвями, от правильного уяснения ими существа общественно-финансовых институтов и практик государственно-правового регулирования социально-экономических отношений.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ; от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ; от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. — 2014. — № 31, ст. 4398. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Останков, Д.Б. Проблемы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации // Современные проблемы науки и образования. — 2015. — № 2/2.
3. Васильев, А.А. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: принципы, направления и формы. — URL: http://vasilieva.narod.ru/mu/stat_rab/stat/vasilm.
4. Плотникова, А.Э. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и органов судебной власти // Вопросы управления. — 2012. — № 1/18. — С. 45–49.
5. Межуровневое взаимодействие органов государственной власти в России / под общей ред. С.С. Сулакшина, А.С. Малчинова. — М.: Научный эксперт, 2011. — 256 с.
6. О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс РФ: федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 186-ФЗ. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Выступление В.В. Путина на IX Всероссийском съезде судей. — URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53419>.

-
8. Лучин, В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. — М., 2002. — 687 с.
 9. Козлова Е.И. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. М., 2007. С. 378.
 10. Макалиш, Л.Г. Президентская власть: всерьез и надолго / под ред. В.И. Ремизовского. — Хабаровск: Всемирная академия наук комплексной безопасности, 2015. — 198 с.
 11. Тихон, Е.А. Президент Российской Федерации — гарант прав и свобод человека и гражданина / Е.А. Тихон. — Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 2008. — С. 102.
-