

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*

4 (65) • 2016

САРАТОВ • МОСКВА

Редакционная коллегия:

А.В. Малько (главный редактор), д.ю.н., профессор; В.В. Нырк (зам. главного редактора), к.ю.н., доцент; А.С. Анисимова (ответственный секретарь); В.А. Абалдуев, к.ю.н., доцент; Е.Н. Абанина, к.ю.н., доцент; С.Ф. Афанасьев, д.ю.н., профессор; В.А. Бабаков, к.ю.н., доцент; С.В. Ворошилова, д.ю.н., доцент; Н.А. Власенко, д.ю.н., профессор; О.С. Вырлеева-Балаева, к.ю.н.; А.В. Голикова, к.ю.н., доцент; М.В. Данилов, к.п.н., доцент; А.Н. Иванов, 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; И.П. Кожокар, к.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., доцент; В.А. Рудковский, д.ю.н., профессор; А.Ю. Саломатин, д.ю.н., д.и.н., профессор; А.Ю. Соколов, д.ю.н., доцент; О.Л. Солдаткина, к.ю.н.; В.В. Субочев, д.ю.н., доцент; Н.И. Сухова, к.ю.н., доцент; Л.А. Тимофеев, д.ю.н., профессор; 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; Н.И. Михайлов, д.ю.н., профессор; С.Б. Суровов, д.с.н., профессор; С.Н. Туманов, к.ю.н., доцент; 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); 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; A.S. Anisimova (executive secretary); V.A. Abalduyev, 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; S.V. Voroshilova, Doctor of Law, Associate Professor; O.S. Vyrlieva-Balaeva, Candidate of Law; A.V. Golikova, Candidate of Law, Associate Professor; M.V. Danilov, Candidate of Political Science, Associate Professor; A.N. Ivanov, 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; I.P. Kojokar, Candidate 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, Associate 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; O.L. Soldatkina, Candidate of Law; V.V. Subochev, Doctor of Law, Associate Professor; N.I. Sukhova, Candidate of Law, Associate Professor; L.A. Timofeev, Doctor of Law, 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; N.A. Mihajlov, Doctor of Law, Professor; Y.A. Starilov, Doctor of Law, Professor; S.B. Surovov, Doctor of Sociology, Professor; S.N. Tumanov, Candidate of Law, Associate Professor; 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); G. Robbers, DR, Professor (Germany); J. Zielinski, Dr hab, Professor (Poland); S. Lyu, Doctor of Law, Professor (China).

СОДЕРЖАНИЕ

К ЮБИЛЕЮ НАУЧНОЙ ШКОЛЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

Субочев В.В. (г. Москва)

Научная школа правовой политики профессора А.В. Малько: 20 лет активных действий	8
---	---

ПРИОРИТЕТЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

Винокуров В.А. (г. Санкт-Петербург)

Конституция России и реформа государственного управления	14
--	----

Комарова Е.А. (г. Крым)

Соблюдение прав человека при осуществлении международного сотрудничества органами прокуратуры	20
--	----

Назаркулова Л.Т. (Казахстан)

Правотворчество и правотворческая политика Республики Казахстан: постановка проблемы	25
---	----

Малько А.В. (г. Саратов), Саломатин А.Ю. (г. Пенза)

Концептуальные предложения по углублению судебной реформы в России	29
---	----

Шапиро Л.Г. (г. Саратов)

Правовое регулирование института специальных знаний в уголовном судопроизводстве: проблемы и возможные пути их решения	36
--	----

Липинский Д.А. (г. Тольятти)

О классификации юридической ответственности на публично-правовую и частноправовую	39
--	----

Туманов С.Н. (г. Саратов)

К вопросу о правовых основах деятельности Президента РФ и Правительства РФ в сфере осуществления внешних функций государства	42
--	----

ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

Вятчин В.А. (г. Саратов)

Неустойка как правовое средство	48
---	----

Дубровина М.А. (г. Саратов)

Опросы общественного мнения — критерий эффективности свободы слова в России	54
--	----

Лапин Е.С. (г. Саратов)

Требования к проведению гласного оперативно-розыскного мероприятия «опрос»	59
---	----

Никитенко М.Е., Трофимова С.А., Трофимова И.Б. (г. Красноярск)

Отдельные вопросы законодательной регламентации традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера	64
---	----

Саломатин А.Ю., Мещерякова А.Ф. (г. Пенза)	
Модель правосудия для России (технологические и идеологические аспекты)	69
Кожокаръ И.П. (г. Саратов)	
К вопросу о дефектах субъектов гражданских правоотношений	74
Арутюнова С.Э. (г. Саратов)	
Особенности современной государственной службы	78

**ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ —
 САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
 ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ МЧС РОССИИ**

Агаев Г.А., Зорина Е.А.	
Продолжаемые преступления и их отграничение от совокупности преступлений	80
Смирнова А.А., Воротников Д.Ю.	
Развитие «указного законодательства» Петра I в сфере обеспечения пожарной безопасности	88

**ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ —
 СЫЗРАНСКИЙ ФИЛИАЛ САМАРСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
 ЭКОНОМИЧЕСКОГО УНИВЕРСИТЕТА**

Пономаренков В.А., Порунова О.Г.	
Процессуально-правовая политика современной России	96
Братухина Е.А.	
Развитие и реализация правовой политики в области государственного оборонного заказа	102
Кожевникова С.А.	
Концепции формирования стандартов исполнения государственных функций и оказания услуг	106

**ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ —
 СУРГУТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

Корженевская Н.В.	
Свобода экономической деятельности: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и доктрина конституционного права	112
Темникова А.И.	
Особенности понятийного аппарата Модельного закона «Об обращении с животными»	118

Трибуна молодых ученых

Хакимов И.А. (г. Саратов)	
Методы и средства обеспечения реализации права	124
Баринев П.С. (г. Саратов)	
Категории юридической науки и практики: понятие, классификация и предназначение	129

<i>Копылов А.В. (г. Саратов)</i>	
Нравственность как философская и правовая категория	134
<i>Гордеев Н.С. (г. Саратов)</i>	
Экстремистское сообщество в ракурсе уголовной политики и практики	138
<i>Младенов С.О. (г. Саратов)</i>	
О современном состоянии автотранспортной преступности	144
<i>Дехтярь И.Н. (г. Саратов)</i>	
Актуальные вопросы применения института предупреждения антимонопольного органа	147
<i>Соколова О.Г. (г. Саратов)</i>	
О некоторых аспектах реализации права на обращение в суд в отношении неопределенного круга лиц	152

CONTENT

THE ANNIVERSARY OF SCIENTIFIC SCHOOL OF LEGAL POLICY

<i>Subochev V.V. (Moscow)</i>	
Scientific School of Legal Policy of Professor A.V. Malko: 20 Years of Vigorous Activity	8

PRIORITIES LEGAL POLICY OF MODERN SOCIETY

<i>Vinokurov V.A. (Saint-Petersburg)</i>	
The Russian Constitution and the reform of public administration	14
<i>Komarova E.A. (Crimea)</i>	
Observance of human rights in the exercise of the international cooperation by organs of the prosecutor's office	20
<i>Nazarkulova L.T. (Kazakhstan)</i>	
Law-making and law-making policy of the Republic of Kazakhstan: the problem	25
<i>Malko A.V. (Saratov), Salomatin A.Yu. (Penza)</i>	
Conceptual Proposals on Deepening of Court Reform in Russia	29
<i>Shapiro L.G. (Saratov)</i>	
Legal regulation of the institute of special knowledge in criminal proceedings: problems and their possible solutions	36
<i>Lipinsky D.A. (Tolyatti)</i>	
Of public and private law liability: is there any reason for this classification?	39
<i>Tumanov S.N. (Saratov)</i>	
To the question about the legal basis of activities of the President and Government of the Russian Federation in the implementation of the external functions of the state	42

BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

<i>Vyatchin V.A. (Saratov)</i>	
Penalty as a legal remedy	48

<i>Dubrovina M.A. (Saratov)</i>	
Public opinion polls — the criterion of effectiveness of the freedom of speech in Russia	54
<i>Lapin E.S. (Saratov)</i>	
Requirements to the public operational search action of informal questioning	59
<i>Nikitenko M.E., Trofimova S.A., Trofimova I.B. (Krasnoyarsk)</i>	
The some issues of legislative regulation of traditional economic activities of indigenous numerically small peoples of the North	64
<i>Salomatin A.Yu., Mecheryakova A.F. (Penza)</i>	
Justice model for Russia (technological and ideological aspects)	69
<i>Kozhokar I.P. (Saratov)</i>	
To the question of defects subjects of civil relations	74
<i>Arutyunova S.E. (Saratov)</i>	
Peculiarities of modern public service	78

**PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS
OF THE RUSSIAN FEDERATION —
SAINT-PETERSBURG UNIVERSITY
OF STATE FIRE SERVICE OF EMERCOM OF RUSSIA**

<i>Agaev G.A., Zorina E.A.</i>	
The continued crimes and their differentiation from the cumulative crimes	80
<i>Smirnova A.A., Vorotnikov D.Y.</i>	
Development of «ukaznoy legislation» Peter I in the field of fire safety	88

**PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS
OF THE RUSSIAN FEDERATION — SYZRAN BRANCH
OF THE SAMARA STATE ECONOMIC UNIVERSITY**

<i>Ponomarenkov V.A., Porunova O.G.</i>	
Modern procedural legal policy	96
<i>Bratukhina E.A.</i>	
The development and implementation of legal politics	102
<i>Kozhevnikova S.A.</i>	
Concept of formation of standards performance of public functions and services	106

**PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS
OF THE RUSSIAN FEDERATION — SURGUT STATE UNIVERSITY**

<i>Korzhenevskaya N.V.</i>	
Freedom of economic activity: legal determination of the Constitutional court of the Russian Federation and doctrine of constitutional law	112

Temnikova A.I.

Features of the conceptual apparatus the Model law «About the treatment of animals»	118
--	-----

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

Khakimov I.A. (Saratov)

Methods of ensuring of law realization	124
--	-----

Barinov P.S. (Saratov)

Categories of legal science and practice: definition, classification and purpose	129
---	-----

Kopylov A.V. (Saratov)

Morality as a philosophical and a legal category	134
--	-----

Gordeev N.S. (Saratov)

Extremist community in a perspective of criminal policy and practice	138
---	-----

Mladenov S.O. (Saratov)

About the current state of motor transportation crime	144
---	-----

Dekhtyar I.N. (Saratov)

Topical issues of the use of warning antimonopoly bodies	147
--	-----

Sokolova O.G. (Saratov)

Some aspects of the right of access to court against unspecified persons	152
---	-----

• К ЮБИЛЕЮ НАУЧНОЙ ШКОЛЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •

В.В. Субочев,
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры государственного
управления и права Московского
государственного института
международных отношений
(университета) Министерства
иностраннных дел Российской Федерации
(г. Москва)

V.V. Subochev,
Doctor of Juridical Science,
Professor, Department of Public
Administration and Law,
MGIMO-University (Moscow)

Научная школа правовой политики профессора А.В. Малько: 20 лет активных действий

Scientific School of Legal Policy of Professor A.V. Malko: 20 Years of Vigorous Activity

Проблемами правовой политики наиболее активно и основательно стали заниматься в середине 90-х гг. XX в. В этот период в России по данной злободневной теме публикуются труды С.С. Алексеева, Н.И. Матузова, Ю.Е. Пермякова и других. Однако данной статье остановимся на вкладе в исследование названной проблематики школы правовой политики профессора А.В. Малько.

Руководитель научной школы — Александр Васильевич Малько — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ. В 1983 г. он с отличием окончил Саратовский юридический институт им. Д.И. Курского (в настоящее время — СГЮА), в 1985 г. защитил кандидатскую диссертацию, а в 1995 г. — докторскую. С 1996 г. — профессор кафедры теории государства и права СГЮА, а с 1999 г. — директор Саратовского филиала Института государства и права РАН. Два срока А.В. Малько был вице-президентом Ассоциации юридических вузов России. И уже шестнадцать лет возглавляет научный журнал «Правовая политика и правовая жизнь». С 2012 г. А.В. Малько — почетный профессор Чжэнчжоуского университета (Китай). В 2012 г. стал лауреатом Всероссийского конкурса на лучшую научную книгу (за монографию «Теория правовой политики», которая издана на английском языке). В 2014 г. решением аттестационной комиссии по аккредитации экспертов он аккредитован в Федеральном реестре экспертов научно-технической сферы. А.В. Малько — ведущий специалист в области теории государства и права и политологии (рейтинг по индексу Хирша — 47; рейтинг по числу цитирования — 11686).

Научной школе правовой политики профессора А.В. Малько весной 2016 г. исполнилось двадцать лет. Все эти годы он выступает не просто руководителем данной научной школы, но и ее вдохновителем.

А началось все в 1996 г., когда А.В. Малько, будучи членом редколлегии журнала «Правоведение», провел круглый стол «Приоритеты правовой политики в современной России» на базе Саратовской государственной академии права. Мероприятие получилось весьма результативным, после чего на страницах двух номеров журнала «Правоведение» были опубликованы соответствующие материалы [1]. Данное научное мероприятие придало импульс более энергичному исследованию правовой политики и ее видов, ибо было направлено на рассмотрение целей и основных, первоочередных ее задач.

Правовая политика современного Российского государства — основное направление деятельности Саратовского филиала Института государства и права РАН и Научно-образовательного Центра Саратовской государственной юридической академии, которые были созданы при непосредственном участии руководителя научной школы и в которых работает немало его учеников.

Для научного сопровождения исследований названной темы стали издаваться специальный профильный журнал «Правовая политика и правовая жизнь» (Саратов—Москва), а также Ежегодники «Правотворческая политика» (Саратов—Минеральные Воды), «Юридические технологии в правовой политике» (Саратов—Таганрог), «Антикоррупционная политика» (Пятигорск), в редколлегии которых тоже немало учеников профессора А.В. Малько.

Новаторством можно считать и то, что сотрудниками Саратовского филиала ИГП РАН и СГЮА создан ряд доктринальных документов, которые выступают особым научным продуктом в сфере различных видов правовой политики (*Проект Концепции антикоррупционной политики в Российской Федерации / под ред. А.В. Малько (Саратов, 2007); Проект Концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 года / под ред. А.В. Малько (М., 2008); Концепция правотворческой политики в Российской Федерации (проект) / под ред. А.В. Малько (М., 2011); Концепция правоохранительной политики в Российской Федерации (проект) / под ред. А.В. Малько (Саратов, 2012); Концепция муниципально-правовой политики в Российской Федерации (проект) / под ред. А.В. Малько (Ростов-на-Дону, 2013); Концепция правозащитной политики в Российской Федерации (проект) / под ред. А.В. Малько (Ульяновск, 2014); Проект Концепции правовой политики в сфере юридической ответственности / под ред. А.В. Малько и Д.А. Липинского (М., 2015)).*

За эти годы А.В. Малько издал авторские монографии (*Льготная и поощрительная правовая политика (СПб., 2004); Теория правовой политики (М., 2012)*), активно участвовал в написании и редактировании коллективных трудов (*Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике (Саратов, 2003); Правовая политика России: теория и практика / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько (М., 2006); Правовая политика в Российской Федерации: региональный уровень / под ред. А.В. Малько (Тамбов,*

2008); *Правоохранительная политика в России: проблемы теории и практики* / под ред. А.В. Малько (Тамбов, 2010); *Правовая политика. Право. Правовая система* / под ред. А.В. Малько (М., 2013); Малько А.В., Семикин Д.С., Люкина О.В. *Судебная политика и судебно-правовой прогресс* (М., 2013); *Суд как субъект правовой политики* / под ред. А.В. Малько (М., 2014); *Российская правозащитная политика: теория и практика* / под ред. А.В. Малько (М., 2014); Малько А.В., Мазуренко А.П. *Правотворческая политика России: история и современность* (М., 2014)), ведь для более масштабных исследований такой многогранной проблемы, как правовая политика, нередко приходится объединять усилия. Под его редакцией было опубликовано немало сборников научных статей, посвященных вышеназванной теме (*Правовая политика: от концепции к реальности : материалы круглого стола от 3 июня 2004 г.* / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько (М., 2004); *Правовая политика : сборник тезисов Всероссийской научно-теоретической конференции* / отв. ред. П.П. Баранов и А.В. Малько (Ростов-на-Дону — Таганрог, 2005); *Актуальные проблемы судебно-правовой политики : сборник статей* / под ред. А.В. Малько и В.А. Терехина (Пенза, 2007); *Правовая политика и правовая жизнь России в начале XXI века : материалы Международного круглого стола от 23 июня 2008 г.* / под ред. И.А. Иванникова, В.Я. Любашица и А.В. Малько (Ростов-на-Дону, 2008); *Проблемы взаимодействия субъектов правоохранительной политики : сборник статей* / под ред. А.В. Малько и В.А. Терехина (Пенза, 2008); *Правотворческая политика в современной России : сборник научных трудов по материалам Всероссийского круглого стола* / под ред. А.В. Малько, Н.В. Исакова и А.П. Мазуренко (Саратов — Минеральные Воды, 2009); *Приоритеты формирования правоохранительной политики в современной России: федеральный и региональный аспекты : материалы круглого стола от 15 мая 2008 г.* / под ред. А.В. Малько (Тамбов, 2009); *Правовая политика: проблемы формирования: сборник научных статей по итогам работы круглого стола* / под ред. А.В. Малько (Тамбов, 2010); *Законотворческая политика субъектов Российской Федерации: проблемы теории и практики : сборник научных статей по итогам работы круглого стола* / под ред. А.В. Малько (Пенза, 2010); *Юридическая техника как важнейшее средство правовой политики : сборник научных статей* / под ред. А.В. Малько и М.А. Костенко (Саратов — Таганрог, 2010); *Международная и внутригосударственная правовая политика в условиях глобализации: проблемы теории и практики* / под ред. А.В. Малько и Р.В. Пузикова (Тамбов, 2011); *Российская правотворческая политика: общетеоретические и отраслевые проблемы* / под ред. А.В. Малько, Н.В. Исакова, А.П. Мазуренко (Саратов—Минеральные Воды, 2012)). Статьи профессора А.В. Малько по правовой политике опубликованы на английском, немецком, польском, китайском, казахском и других языках в ведущих научных журналах.

Под руководством и при научном консультировании А.В. Малько были защищены соответственно кандидатские (Субочев В.В. *Правовая политика современной России в сфере лоббизма: теоретические проблемы* (Саратов, 2002); Мазуренко А.П. *Правотворческая политика в Российской Федерации: проблемы теории и практики* (Ростов-на-Дону, 2004); Дунаев А.В. *Правовая политика субъектов Российской Федерации: вопросы теории и практики*

(Тамбов, 2006); Сидорова Н.А. Договорно-правовая политика: проблемы теории и практики (Саратов, 2006); Дьяченко В.Ф. Поощрительно-правовая политика современной России: общетеоретический анализ (Пятигорск, 2006); Иванова К.Л. Льготно-правовая политика в современной России: проблемы теории и практики (Саратов, 2007); Сердюкова И.Г. Международно-правовая политика современной России в сфере осуществления прав и законных интересов человека: общетеоретический аспект (Краснодар, 2008); Саркисов Р.С. Российская правовая политика как концепция и реальность (Владимир, 2008); Позов Д.Ш. Российская правовая политика в сфере формирования гражданского общества: проблемы теории и практики (Краснодар, 2008); Майдан И.А. Процессуально-правовая политика современной России: проблемы теории и практики (Краснодар, 2009); Ефремова Л.П. Миграционно-правовая политика в современной России: теоретико-инструментальный аспект (Тамбов, 2009); Багаутдинова Ю.Б. Муниципально-правовая политика как особая разновидность правовой политики: общетеоретический аспект (Саратов, 2009); Потапова О.Б. Правовая политика Президента Российской Федерации: проблемы теории и практики (Краснодар, 2009); Карабеков М.М. Правовые акты как средства формирования и реализации правовой политики: общетеоретический аспект (Краснодар, 2010); Мурылева И.А. Правовая политика в сфере создания союзного государства России и Беларуси: общетеоретический анализ (Волгоград, 2010); Солдаткина О.Л. Информационные ресурсы российской правовой политики: общетеоретический аспект (Саратов, 2010); Давыдов П.А. Субъекты правовой политики в РФ: общетеоретический аспект (Волгоград, 2011); Голуб К.Ю. Российская правовая политика в сфере внешнеэкономической деятельности (Саратов, 2012); Рысина Е.П. Эффективность российской правовой политики: проблемы теории и практики (Саратов, 2013)) и докторские (Исаков Н.В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики (Ростов-на-Дону, 2004); Мазуренко А.П. Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России (Саратов, 2011)) диссертации по различным проблемам и направлениям правовой политики.

Научная школа развивается, и у учеников профессора А.В. Малько появляются свои ученики (для него своего рода «научные внуки»), продолжающие исследование важнейших аспектов и разновидностей правовой политики (например, электоральную, правоохранительную, судебную, региональную, инновационную).

С использованием научных разработок по проблеме правовой политики силами научной школы готовятся экспертные заключения и осуществляется мониторинг практики законодательства. В частности, проведены экспертизы Концепции проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» для Министерства юстиции РФ, на проект Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (так называемый «Закон о монетизации льгот»), запроса Конституционного Суда РФ о проверке конституционности положений п. 1 ст. 10 Закона РФ «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», проекта Федерального закона «Об исполнительской деятельности частных судебных приставов-исполнителей», проекта Федерального

государственного стандарта по направлению подготовки «Юриспруденция» для Ассоциации юридических вузов России (г. Москва).

В целях пропаганды полученных новых знаний силами научной школы уже более десяти лет издаются словари и словари-справочники, посвященные тем или иным «ответвлениям» правовой политики (*Антикоррупционная политика: словарь-справочник / под ред. А.В. Малько (М., 2006); Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А.В. Малько (Саратов, 2010); Антинаркотическая политика: словарь-справочник / под ред. А.В. Малько и И.Н. Коновалова (Саратов, 2012); Правотворческая политика: словарь и проект концепции / под ред. А.В. Малько и Н.В. Исакова (М., 2014); Правовая политика в сфере образования : словарь / под ред. А.В. Малько и Д.А. Смирнова (М., 2016)*).

Правовой политике и ее основным видам в рамках научной школы посвящено несколько курсов лекций, учебников и учебных пособий, причем как для бакалавров, так и для магистрантов (*Российская правовая политика : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько (М., 2003); Правовая политика : учебное пособие / под ред. А.В. Малько и Р.В. Пузикова (Тамбов, 2012); Малько А.В., Саломатин А.Ю. Основы правовой политики : учебное пособие (М., 2013); Правотворческая политика в современной России : курс лекций / под ред. А.В. Малько (Саратов, 2013); Правовая политика России: общетеоретические и отраслевые проблемы: учебное пособие / под ред. А.В. Малько (М., 2014); Малько А.В., Затонский В.А. Правовая политика: основы теории и практики : учебно-методический комплекс (М., 2015); Малько А.В., Саломатин А.Ю. Основы правовой политики : учебное пособие, 2-е изд. (М., 2013); Правотворческая политика в современной России : курс лекций, 2-е изд. / под ред. А.В. Малько (М., 2016)*).

А.В. Малько и его школу отличает научное подвижничество, выражающееся, в частности в том, что он и его ученики постоянно и в разных городах России, а иногда и за рубежом (например, в Армении, Южной Осетии) проводят научно-практические круглые столы (так называемые «малые формы» научных мероприятий) журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь», совмещая их с читательскими конференциями и с регулярными публикациями в журнале «Государство и право» их обзоров в целях информирования научной общественности. Более двухсот круглых столов посвящены исследованию различных аспектов правовой политики современного государства. Кроме того, было проведено немало конференций, методологических семинаров и т. д.

Международное сотрудничество научной школы тоже связано с совместными проектами по изучению проблем правовой политики. Так, Саратовский филиал ИГП РАН активно сотрудничает с Институтом правовой политики Трирского университета (г. Трир, Германия), Естественно-гуманитарным университетом (г. Седльце, Польша), Чженчжоуским университетом (г. Чженчжоу, Китай), Таджикским национальным университетом (г. Душанбе, Таджикистан), Институтом правовой политики и конституционного законодательства КазГЮУ (г. Астана, Казахстан), Западно-Казахстанским университетом (г. Уральск, Казахстан).

По справедливому мнению заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора В.М. Сырых «научная школа имеет место

лишь там, где существует не просто коллектив единомышленников, а такой коллектив, который активно разрабатывает какую-либо оригинальную теорию в области правоведения» [2, с. 21].

Такой оригинальной теорией у представителей научной школы профессора А.В. Малько, несомненно, выступает теория правовой политики, которая создается большим коллективом единомышленников более двадцати лет, комплексно, с использованием различных научных средств и жанров.

В.М. Сырых высоко оценил научную деятельность ученого и всей научной школы: «Из современных российских правоведов реально на образование школы претендуют немногие, в частности, доктор юридических наук, профессор А.В. Малько, трудами которого создана теория правовой политики современного государства, которая ранее российскими правоведами исследовалась лишь в самом общем виде. Совокупность аспирантов и докторантов, успешно защитившихся под руководством А.В. Малько по проблемам правовой политики и последовательно развивавших его идеи, можно рассматривать, по нашему мнению, как самостоятельную научную школу» [2, с. 22].

Список литературы:

1. Приоритеты правовой политики в современной России : материалы круглого стола // Правоведение. — 1997. — № 4. — С. 146–176; 1998.— № 1. — С. 124–186.
2. Правовая наука и юридическая идеология России. Энциклопедический словарь биографий и автобиографий. Т. 3 / отв. ред. В.М. Сырых. — М.: РГУП, 2015 (вступ. статья В.М. Сырых).

• ПРИОРИТЕТЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА •

В.А. Винокуров,
доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской
Федерации,
профессор кафедры теории и
истории государства и права Санкт-
Петербургского университета
Государственной противопожарной
службы МЧС России

V.A. Vinokurov,
Doctor of Law, Honored Lawyer
of the Russian Federation,
Professor of Department of Theory and
History of State and Law
Saint-Petersburg University of State Fire
Service of EMERCOM of Russia
pravo.kaf_tigp@mail.ru

Конституция России и реформа государственного управления

Аннотация: статья посвящена осмыслению некоторых итогов проводимой в Российской Федерации с 2004 г. административной реформы в части системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Толчком к проведенному исследованию послужила статья, опубликованная в газете «Ведомости», в которой комментируется письмо Председателя Правительства РФ с предложением главе государства создать комиссию по совершенствованию системы государственного управления. Формулируются конкретные предложения по совершенствованию системы и структуры федеральных органов исполнительной власти современного периода; предлагаются к дискуссии некоторые суждения, гарантирующие соблюдение интересов государства и общества в вопросах государственного управления в стране.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации; права и свободы человека и гражданина; административная реформа; государственное управление; федеральные органы исполнительной власти; федеральное министерство, федеральная служба, федеральное агентство; государственная штатная комиссия.

The russian constitution and the reform of public administration

Abstract: this article regards understanding of some results of administrative reform in terms of the federal executive authority system and structure, which was implemented in Russian Federation since 2004. An incentive for the research described in this article was the article with the discussion of the letter of Chairman of the Government of the Russian Federation to the head of the state written in the Vedomosti newspaper in which Chairman of the Government proposed to make the commission to improve public administration.

For clear understanding of public government situation, author shows historical overview of system and structure of soviet state administration bodies since 1918, represents concrete suggestions on present-day administration bodies system and structure, exercise some judgments, which ensure adherence of State and society interests in matters of government administration in the State.

Keywords: Constitution of Russian Federation, human rights and freedoms, administrative reform, government administration, federal executive authority, federal ministry, federal agency, government officials quantity committee.

Взяться за исследование некоторых вопросов, касающихся неудовлетворительного государственного управления в стране, заставила статья,

опубликованная 22 апреля 2016 г. в газете «Ведомости» под кричащим заголовком «Владимир Путин согласен на комиссию» [1].

С принятием в декабре 1993 г. Конституции Российской Федерации и построением в связи с этим Российского государства на новых принципах, полномочия по решению вопросов системы и структуры органов исполнительной власти в конечном итоге были переданы главе государства — Президенту Российской Федерации¹ [2].

За период с 1992 по 2004 гг. система федеральных органов исполнительной власти менялась четыре раза, а их структура (перечень) за период с 1992 по 2012 г. в целом, не считая внесения отдельных изменений, — тринадцать раз. Действующая в настоящее время структура федеральных органов исполнительной власти со дня ее утверждения в 2012 г. [3] менялась уже 17 (!) раз.

В результате в настоящее время в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [4] систему федеральных органов исполнительной власти составляют: 1) федеральные министерства, призванные вырабатывать государственную политику в установленной сфере деятельности и осуществлять в этой сфере нормативно-правовое регулирование; 2) федеральные службы, образуемые для осуществления контроля и надзора в установленной сфере деятельности; 3) федеральные агентства, которые должны в указанной сфере деятельности оказывать государственные услуги, управлять государственным имуществом и осуществлять правоприменительные функции, кроме функций по контролю и надзору, т. е. издавать индивидуальные правовые акты, вести реестры, регистры и кадастры. Что касается структуры (перечня) федеральных органов исполнительной власти, то, с учетом изменений от 5 апреля 2016 г., в нее входят: 21 федеральное министерство, 29 федеральных служб и 23 федеральных агентства, т. е. всего 73 федеральных органа исполнительной власти².

Следует отметить, что все изменения в системе и структуре государственного управления, начавшиеся в 2004 г. и с определенной периодичностью осуществляющиеся до настоящего времени, были обусловлены административной реформой, которую предполагалось провести в 2003–2004 гг. Однако административная реформа продолжается и, на наш взгляд, будет продолжаться все время существования государства; завершить административную реформу невозможно, поскольку дальнейшее развитие общества,

¹ Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», принятый Государственной Думой в апреле 1997 г., включал ст. 5, в соответствии с которой система федеральных органов исполнительной власти должна была устанавливаться федеральным законом, а предложения по их структуре — представляться Президенту РФ Председателем Правительства РФ. В декабре 1997 г. в названный Закон были внесены изменения, по которым, в частности, ст. 5 была исключена.

² Если в общем числе министерств и государственных комитетов СССР и РСФСР, действовавших в последние годы советской власти, союзно-республиканские министерства и союзно-республиканские государственные комитеты посчитать лишь один раз (т. е. осуществить подсчет только по отраслям), то увидим, что сегодня количество федеральных органов исполнительной власти превышает общее число органов исполнительной власти на союзном и республиканском уровнях.

государства, его институтов будет ставить все новые и новые задачи, решая которые, придется модифицировать и совершенствовать систему федеральных органов исполнительной власти. Незавершенность административной реформы регулярно отмечается российскими учеными, но при этом выражается надежда на то, что эта реформа будет осуществляться и дальше [5–7]. На наш взгляд, следует согласиться с мнением А.В. Клименко о том, «что оптимизация государственных функций должна быть не разовой, а постоянной задачей исполнительной власти»[8].

Однако если исходить из того, что административная реформа — процесс постоянный, то о промежуточных результатах следует, вероятно, судить по итогам определенных ее этапов. Так, по итогам этапа, начавшегося в 2004 г., т. е. по прошествии почти 12 лет после начала работы федеральных органов исполнительной власти в новом качестве, председатель Правительства РФ Дмитрий Медведев делает вывод о том, что «система государственного управления во многом сохраняет советские черты, опирается на старые методы контроля и мотивации и работает по инерции» [9]. Но в этом ли причина, что существующая система не справляется с поставленными задачами? Ведь, если обратиться к советскому опыту, на который до сих пор пеняют, то с задачами, поставленными Коммунистической партией Советского Союза, система справлялась, да еще в меньшем по числу органов количестве.

Посмотрим, каким количеством министерств справляются с вопросами государственного управления развитые страны мира. Так, во Французской Республике насчитывается 20 министерств, в США — 15, в Федеративной Республике Германии — 14, а в Итальянской Республике — всего 13. Разумеется, механически переносить западный опыт на российскую землю занятие неблагодарное, поскольку практически ничего из того, что позаимствовано и не адаптировано, не произвело ожидаемого эффекта. Однако стоит задуматься о том, что гораздо меньшим числом органов исполнительной власти эти государства достигают гораздо больших результатов.

Поскольку действующая в настоящее время система федеральных органов исполнительной власти не отвечает тем требованиям, которые были заложены в Конституции РФ, попробуем предложить вариант ее реформирования.

В первую очередь, следует «распрощаться» с федеральными министерствами, являющимися, по сути, территориальными органами Правительства РФ: Министерством Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Министерством Российской Федерации по делам Северного Кавказа. С одной стороны, на указанных территориях существуют территориальные органы большинства федеральных органов исполнительной власти. С другой стороны, глава государства наделил высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) полномочиями по организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти,

расположенных на территории данного субъекта [10]. Кроме того, координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе обеспечивает полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе [11].

Во-вторых, для того, чтобы определить необходимые сферы государственного управления (а в конечном итоге — количество действительно необходимых федеральных органов исполнительной власти), следует обратить внимание на одну из главных обязанностей государства: признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции России), на конституционные полномочия Президента РФ в части государственного управления (в частности, ст. 80, 86 и 87 Конституции России) и Правительства Российской Федерации (ст. 114 Конституции России), а также на вопросы ведения Российской Федерации и вопросы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 71, 72 Конституции России).

Учитывая перечисленные в гл. 2 Основного Закона страны права и свободы человека и гражданина, а также установленные Конституцией РФ полномочия главы государства и высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации, можно предположить, что должны быть образованы федеральные органы исполнительной власти по следующим отраслям (в скобках указаны конституционные права, свободы и обязанности граждан, которые корреспондируются со сферой деятельности органа исполнительной власти):

- 1) внешняя политика, включая внешнеэкономические отношения (в том числе гарантии защиты и покровительства граждан Российской Федерации за пределами страны);
 - 2) оборона (защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации);
 - 3) безопасность государства;
 - 4) вопросы, связанные с чрезвычайными обстоятельствами (возможность ограничения прав и свобод в условиях чрезвычайного положения);
 - 5) финансы, бюджет, включая налоги и налогообложение (обязанность платить законно установленные налоги и сборы);
 - 6) культура (право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям);
 - 7) наука (свобода научного, технического творчества);
 - 8) образование (право на образование, гарантии его доступности);
 - 9) здравоохранение (право на охрану здоровья и медицинскую помощь);
 - 10) социальное обеспечение (гарантии социального обеспечения; государственные пенсии и социальные пособия; защита материнства, детства, семьи);
 - 11) экология (право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу гражданина экологическим правонарушением);
 - 12) государственная собственность;
 - 13) охрана общественного порядка и борьба с преступностью;
 - 14) труд (право на труд, на вознаграждение за труд, на отдых);
-

15) строительство (право на жилище; поощрение жилищного строительства).

Как было отмечено, кроме указанных выше направлений и сфер деятельности, следует также учесть и отдельные вопросы, которые должны решаться федеральными органами исполнительной власти, исходя из предметов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предусмотренных ст. 71 и 72 Конституции России. В результате вышеназванный перечень следует дополнить следующими, не указанными ранее, направлениями деятельности:

16) юстиция (защита прав и свобод человека и гражданина, право на получение квалифицированной юридической помощи);

17) таможенное регулирование (свобода выезда за пределы России и право на беспрепятственный возврат в Россию);

18) энергетика, энергетические системы, ядерная энергетика;

19) транспорт, пути сообщения;

20) информация и связь (гарантии свободы массовой информации);

21) деятельность в космосе;

22) оборонное производство, производство ядовитых веществ; оборот оружия, боеприпасов, вооружения и другого военного имущества;

23) охрана государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

24) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография;

25) физическая культура и спорт (финансируются программы, способствующие развитию физкультуры и спорта).

Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие отраслевое регулирование, должны именоваться федеральными министерствами, а те, которые осуществляют межотраслевое регулирование — например, федеральными службами (кроме министерства финансов, которое, осуществляя межотраслевое регулирование, должно сохранить статус федерального министерства). Федеральные агентства должны быть упразднены, а их функции — переданы соответствующим федеральными органам исполнительной власти или образованным на их основе государственным учреждениям, которые будут осуществлять функции по оказанию государственных услуг. Федеральные службы в нынешнем виде (как органы контроля и надзора) также следует упразднить. Функции надзора необходимо сохранить лишь за теми федеральными органами исполнительной власти, которые его осуществляют постоянно, т. е. для которых этот вид деятельности является основным (например, административный надзор; экологический, технологический, атомный надзор). Функцию контроля, т. е. периодической проверки чьей-либо деятельности, предлагается разделить на две части: первая — внутриведомственный контроль, организуемый в рамках соответствующей отрасли, и вторая — государственный контроль, его должен возглавить специально созданный федеральный орган исполнительной власти (министерство, служба, инспекция), который будет являться межведомственным органом, осуществляющим контроль не только

и не столько за исполнением другими органами государственного управления своих функций, сколько за исполнением законов, постановлений, правил, стандартов и других нормативных актов, существующих для того, чтобы права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации не нарушались¹.

Определенной гарантией сохранения федеральных органов исполнительной власти в рабочем состоянии должна послужить государственная организационно-штатная комиссия, призванная рассматривать все вопросы, связанные со штатами этих органов, их увеличением (при появлении или передаче новых функций) или сокращением (при передаче имеющихся функций другим органам, сокращении объема или ликвидации функций, которые должно регулировать государство в лице соответствующих органов).

По нашему мнению, организационно-штатную комиссию следует образовывать при Председателе Правительства РФ, под непосредственным руководством которого она должна работать. Основными задачами указанной комиссии должны стать разработка предложений по усовершенствованию системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, определение их оптимальной численности, включая численность федеральных государственных служащих различных групп и категорий, не допуская неоправданного увеличения как количества федеральных органов исполнительной власти, так и их штатов.

В результате реализации предложенных мер, на наш взгляд, в большей степени будет соблюдаться баланс интересов многонационального народа и некоторой его части, осуществляющей государственную власть от имени Российской Федерации.

Безусловно, данная статья носит дискуссионный характер. Однако всякий научный спор, выявляющий причины, снижающие работоспособность федеральных органов исполнительной власти, формулирующий конкретные предложения по улучшению их системы и структуры, будет способствовать дальнейшему развитию нашего государства как демократического и правового, в котором высшей ценностью является человек, его права и свободы.

¹ Для того чтобы контроль за соблюдением правил, позволяющих жителям государства пользоваться своими правами и свободами, был эффективным, система работы органа государственного контроля должна быть построена таким образом, чтобы, с одной стороны, не «кошмарить бизнес», а с другой стороны, осуществлять реальный контроль и прекращать всякую деятельность, нарушающую права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации. Для этого, например, следует установить для государственного контролера стаж работы в соответствующей отрасли или по специальности не менее 10–15 лет; денежное пособие в два раза больше обычного, повышенный размер доплаты к пенсии и т. п. Как ответная мера — при нарушении своих обязанностей по государственному контролю работник лишается права продолжать свою деятельность в государственных органах пожизненно, ему не выплачивается доплата к пенсии независимо от возможности ее получения по другим основаниям, а при существенном нарушении своих обязанностей (сговор, получение взятки, потворство и т. п.) он подлежит уголовному преследованию. При этом для реального осуществления государственного контроля у государственного контролера должны быть права, позволяющие ему самостоятельно (на основании оформленного решения) приостанавливать работу коммерческой организации или любого ее структурного подразделения на срок до 6 месяцев; прекращать деятельность такой организации; подавать в суд иски о взыскании ущерба государству, а также о запрете не только руководителям и специалистам организации, но и ее собственнику заниматься деятельностью, в которой обнаружены грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Список литературы:

1. Стеркина, Ф. Владимир Путин согласен на комиссию / Ф. Стеркина, Е. Мереминская, А. Прокопенко // Ведомости. — 2016. — 22 апр.
2. О Правительстве Российской Федерации : федеральный конституционный закон РФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1997. — № 51, ст. 5712.
3. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 19, ст. 2338.
4. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 11, ст. 945.
5. Вишняков, В.Г. Административная реформа: 15 лет поисков концепции // Законодательство и экономика. — 2011. — № 7. — С. 5–17.
6. Губарева, Т.И. Административная реформа в России: проблемы и промежуточные итоги // Административное право и процесс. — 2012. — № 10. — С. 29–32.
7. Петров, М.П. Опыт эволюции публичного управления в России и актуальные задачи административной реформы на современном этапе // История государства и права. — 2010. — № 8. — С. 34–39.
8. Клименко, А.В. Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы [Электронный ресурс] // Чиновник. — 2005. — № 5. — URL: <http://chinovnik.uara.ru/ru-ru/issue/2005/05/12> (дата обращения: 25.04.2016).
9. URL: <http://forum-msk.org/material/news/11702778.html> (дата обращения: 10.10.2016).
10. Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2005. — № 27, ст. 2730.
11. Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2000. — № 20, ст. 2112.

Е.А. Комарова,

кандидат юридических наук, доцент,
кафедра уголовного процесса,
криминалистики и участия прокурора в
уголовном судопроизводстве
Крымского юридического института
(филиала) Академии Генеральной
прокуратуры Российской Федерации

E.A. Komarova,

Candidate of Law, Associate Professor,
Crimean Law Institute of General
Prosecutor's Office Academy of the
Russian Federation

Соблюдение прав человека при осуществлении международного сотрудничества органами прокуратуры

Аннотация: актуальность статьи обусловлена необходимостью соблюдения прав человека при осуществлении международного сотрудничества органами прокуратуры. Рассматривается правовая основа международного сотрудничества органов прокуратуры, особое внимание уделяется взаимодействию национального и международного права в сфере обеспечения и защиты прав

и свобод человека и гражданина. Цель статьи — рассмотреть международные и национальные требования соблюдения прав и свобод человека и гражданина при осуществлении экстрадиции, а также проблемы их реализации. Автором исследован ряд проблемных вопросов, связанных с проблемами правового регулирования применения мер процессуального принуждения при осуществлении международного сотрудничества. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализа, синтеза) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов.

Ключевые слова: международное сотрудничество, экстрадиция, уголовно-процессуальное законодательство, права человека, мера пресечения, задержание.

Observance of human rights in the exercise of the international cooperation by organs of the prosecutor's office

Abstract: the relevance of article caused by necessity of human rights observance by prosecutors during the international cooperation. The given article deals with the legal basis of the international cooperation of the prosecutor's office bodies. Special attention is paid to the interaction between national and international law in the sphere of ensuring and protecting the Human rights and freedoms, in particular the article analyses the requirements of national legislation. The purpose of this article is to examine international and national standards of human rights and freedoms in the exercise of extradition, as well as problems with its implementation. The author examines a set of problematic issues connected with gaps in the legal regulation of measures of the procedural restraint when exercising the international cooperation. The implementation of the research objectives was achieved with the help of general scientific (dialectical method, analysis, synthesis) and special scientific methods (formal-legal and comparative-legal methods).

Keywords: international cooperation, extradition, code of criminal procedure, human rights, measure of restraint, detention

На фоне появления новых глобальных угроз (терроризм, торговля людьми, незаконная миграция и мн. др.) сотрудничество государств в сфере борьбы с преступностью становится все более востребованным и значимым. Правовую основу этой деятельности составляют Конституция Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты.

Важная роль в осуществлении международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства принадлежит органам прокуратуры (ст. 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации») [1]. Контроль за его осуществлением возложен на Главное управление международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Организационные основы и порядок международного сотрудничества органов прокуратуры с компетентными органами иностранных государств регламентируются нормативными правовыми актами Генерального прокурора РФ. Так, приказом от 12 марта 2009 г. № 67 «Об организации международного сотрудничества органов прокуратуры Российской Федерации» определено, что взаимодействие с органами, организациями и учреждениями иностранных государств, а также международными органами и организациями является одним из приоритетных направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации [2, с. 280].

При осуществлении международного сотрудничества органами прокуратуры большое внимание уделяется обеспечению общепризнанных стандартов прав человека, что является одной из ведущих тенденций, определяющих

в современных условиях развитие данного института. Интересы борьбы с преступностью не умаляют, а, напротив, актуализируют необходимость защиты прав человека при осуществлении международного сотрудничества.

Контроль за соблюдением прав человека помимо национальных структур могут осуществлять и международные судебные органы, в частности, Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ). С момента подписания и ратификации Российской Федерацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. применение правовых позиций ЕСПЧ в повседневной деятельности органов прокуратуры позволяет не только разрешать возникающие в правоприменительной практике проблемы, но и предотвращать возможные нарушения основополагающих прав и свобод участников уголовного судопроизводства в будущем.

Среди наиболее значимых позиций ЕСПЧ относительно нарушений Конвенции вопросы, связанные с институтом экстрадиции, занимают около 3 %. Как правило, в этих случаях при рассмотрении жалоб против России ЕСПЧ констатирует нарушения ст. 3 «Запрещение пыток» и ст. 5 «Право на свободу и личную неприкосновенность», вследствие чего эти нарушения ЕСПЧ признает в качестве системных [3, с. 8].

Одним из важнейших вопросов в сфере защиты прав человека, связанным с выдачей лица для уголовного преследования или исполнения приговора, является применение меры пресечения для ее обеспечения. С этой целью прокурору предоставлено право при необходимости избрать меру пресечения. Причем, если есть решение иностранного органа правосудия, то мера пресечения применяется без дополнительного подтверждения со стороны суда Российской Федерации, если нет, то прокурор выступает с ходатайством об избрании меры пресечения в судебном порядке.

Возникает вопрос: какая мера пресечения может быть применена (заключение под стражу, домашний арест или иные меры пресечения) и на какой срок?

Что касается сроков ограничения свободы, то они могут варьироваться, в зависимости от того, участником какого международного договора является государство. Порядок избрания или применения меры пресечения для обеспечения возможной выдачи лица иностранному государству предусмотрен в ст. 466 УПК РФ. Если договором предусмотрен иной порядок чем в УПК РФ, то применению подлежит международный договор (ст. 1 УПК РФ). Однако это правило необходимо применять с учетом позиции Конституционного Суда РФ, в соответствии с которой Конвенция о защите прав человека и основных свобод, а также основанные на ней правовые позиции ЕСПЧ подлежат реализации только при условии признания высшей юридической силы Конституции РФ [4, с. 73–84].

Таким образом, единой схемы в этом случае быть не может, но прежде чем осуществлять задержание и применять меру пресечения, необходимо тщательно изучить международную правовую базу, существующую между государствами.

Наиболее часто применяемыми международными документами по данному вопросу являются Европейская конвенция о выдаче 1957 г. (далее — Европейская конвенция 1957 г.) [5] и Минская конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г. (далее — Минская конвенция 1993 г.) [6].

На основании анализа Минской конвенции 1993 г. можно сделать вывод, что до получения требования о выдаче к лицу, по ходатайству государства, может быть применена мера процессуального принуждения — задержание. Причем, если есть решение суда иностранного государства, то максимальный срок задержания составляет 1 месяц, если нет, то 48 часов. Так, ст. 62 предусматривает, что задержанное лицо должно быть освобождено, если ходатайство о взятии его под стражу не поступит в течение срока, предусмотренного законодательством для задержания (для Российской Федерации этот срок составляет 48 часов без судебного решения).

Несколько иной вариант предусмотрен в Европейской конвенции 1957 г., согласно которой срок содержания под стражей задержанных лиц (до поступления запроса о выдаче) не может превышать 40 дней с момента задержания.

Однако следует обратить внимание, что данный срок не может превышать 1 месяц при задержании лиц, разыскиваемых правоохранительными органами Республики Узбекистан, Кыргызской Республики, Туркменистана, Азербайджанской Республики, поскольку данные государства, являясь участниками Минской конвенции 1993 г., не ратифицировали дополнительный Протокол от 28 марта 1997 г. к данной Конвенции.

После поступления требования о выдаче к лицу может быть применена мера пресечения на срок не более 40 дней со дня взятия под стражу.

Согласно позиции Конституционного Суда РФ ч. 1 ст. 466 УПК РФ не предполагает возможность задержания лица на основании ходатайства иностранного государства на срок свыше 48 часов без судебного решения, а равно применения к такому лицу меры пресечения в виде заключения под стражу вне предусмотренного уголовно-процессуальным законодательством порядка и сверх установленных им сроков [7].

Европейская конвенция 1957 г. не предусматривает разграничение на задержание и меру пресечения. Эти категории объединены в одно понятие — «временное задержание», которое можно воспринимать как меру пресечения. Однако в указанном международном документе содержится дополнительная гарантия соблюдения права человека на свободу: ст. 16 предусмотрено, что временное задержание может быть отменено, если в течение 18 дней после задержания запрашиваемая сторона не получила просьбу о выдаче и необходимые документы. В любом случае этот период не превышает 40 дней с даты такого задержания.

Иными словами, по общему правилу, прокурор в целях обеспечения возможности выдачи лица решает вопрос о необходимости избрания ему меры пресечения в порядке, предусмотренном УПК РФ. Это общая норма, поскольку существуют отдельные виды выдачи, при которых применение данной меры пресечения возможно только с разрешения суда, в частности, в случаях нахождения в розыске лица, подлежащего выдаче для приведения в исполнение приговора иностранного суда.

Сроки содержания лица под стражей и порядок их продления регламентированы общими нормами содержания лиц под стражей (ст. 109 УПК РФ).

Что касается вопроса о том, какая именно мера пресечения может быть избрана, то закон не ограничивает правоприменителя в выборе. Вместе с тем ее применение должно обеспечивать реальное исполнение решения о выдаче лица

иностранным государству. УПК РФ в этом случае оговаривает применение заключения под стражу и домашний арест, а Минская конвенция 1993 г. и Европейская конвенция 1957 г. предусматривают применение только заключения под стражу.

Следует отметить, что ст. 466 УПК РФ не обязывает, а предоставляет право прокурору избрать меру пресечения в случае отсутствия по этому вопросу решения судебного органа иностранного государства либо при наличии такого решения. Этот вопрос вызывает большие сложности на практике, поскольку в некоторых международных документах содержится прямое указание на обязанность совершения таких действий (например, ст. 60 Минской конвенции 1993 г.).

В этом случае положение ст. 466 УПК РФ вполне логично, поскольку компетентные органы Российской Федерации с целью реализации положений международного права должны обеспечить возможность передачи лица иностранному государству, имея при этом возможность самостоятельно определять меру пресечения, достаточную для ее обеспечения в пределах договорной базы между государствами и с учетом национального законодательства.

Таким образом, ограничение права человека на свободу в связи с запросом о выдаче возможно строго в предусмотренных законом случаях. Порядок избрания или применения меры пресечения для обеспечения возможной выдачи лица предусмотрен ст. 466 УПК РФ. Указанная статья регулирует вопросы применения мер пресечения уже после получения запроса о выдаче, а до этого момента применяется задержание — как строго ограниченная, краткосрочная, обеспечительная мера, применение которой возможно до получения требования о выдаче. После получения такого требования (запроса) применяется мера пресечения, предусмотренная международным договором и законодательством Российской Федерации. Среди международных договоров, касающихся вопросов экстрадиции, безусловным приоритетом обладают Европейская конвенция 1957 г., а также Минская Конвенция 1993 г. Эффективное сотрудничество органов прокуратуры с компетентными органами иностранных государств гарантирует ускорение рассмотрения требований (запросов) о выдаче лиц для осуществления уголовного преследования или исполнения приговора. Это, в свою очередь, приведет к уменьшению количества обращений лиц в Европейский суд по правам человека с жалобами на необоснованные и незаконные решения о выдаче либо об отказе в выдаче и сыграет важную роль в обеспечении прав и свобод выдаваемых лиц.

Список литературы:

1. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 47, ст. 4472.
2. Настольная книга прокурора : в 2 ч. Ч. 2 / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2016. — 378 с. — Сер.: Профессиональная практика.
3. Малов, А. Сотрудничество Генеральной прокуратуры РФ с компетентными органами зарубежных государств в вопросах экстрадиции // Законность. — 2012. — № 12. — С. 6—9.
4. Щерба, С.П. Правовые позиции Европейского суда по правам человека о роли прокурора в уголовном процессе: прецедентная практика и проблемы / С.П. Щерба,

Е.В. Быкова, Т.А. Решетникова, М.А. Фролова // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2015. — № 6. — С. 73–84.

5. Европейская конвенция о выдаче : заключена в г. Париже 13 декабря 1957 г.; с изм. от 17 марта 1978 г. // Бюллетень международных договоров. — 2000. — № 9.

6. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам : заключена в г. Минске 22 января 1993 г.; вступ. в силу 19 мая 1994 г., для Российской Федерации 10 декабря 1994 г.; с изм. от 28 марта 1997 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 17, ст. 1472.

7. По жалобе гражданина США Менахема Сайденфельда на нарушение частью третьей статьи 1 и частью первой статьи 466 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации его прав, гарантируемых Конституцией Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 1 марта 2007 г. № 333-О-П. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

Л.Т. Назаркулова,
кандидат юридических наук,
доцент Западно-Казахстанского
государственного университета
им. М. Утемисова

L.T. Nazarkulova,
Candidate of Law, Associate Professor
of the West Kazakhstan State University
named after M. Utemisov

Правотворчество и правотворческая политика Республики Казахстан: постановка проблемы

Аннотация: статья посвящена исследованию правового регулирования правотворчества в Казахстане, выявлению основных проблем в сфере действующего права и обоснованию необходимости выработки правотворческой политики Республики. Проанализированы основные нормативные правовые акты, направленные на развитие правотворческого процесса в Казахстане. Рассмотрены такие проблемы правотворчества и действующего права Казахстана, как недостаточно эффективное планирование и прогнозирование последствий принятия нормативных правовых актов, влекущее внесение изменений, дополнений либо отмену этих актов сразу после их принятия, а также неоправданная поспешность подготовки проектов некоторых важнейших правовых решений (в том числе и кодифицированных актов), что приводит к недостаточной согласованности правовых норм между собой.

Ключевые слова: правотворчество, правовая политика, правотворческая политика, нормативный правовой акт, действующее право.

Law-making and law-making policy of the Republic of Kazakhstan: the problem

Abstract: the article is devoted to legal regulation of law-making in the Republic of Kazakhstan, identifying the main problems in the sphere of current law and the justification of the need for law-making policy of the Republic of Kazakhstan. Analyzed the main normative legal acts aimed at development of legislative process in the Republic of Kazakhstan. Considered are the problems of lawmaking and law of the Republic of Kazakhstan as a lack of effective planning and forecasting of consequences of adoption of regulatory legal acts entailing changes, additions or repeal of those acts immediately after their adoption, as well as undue haste in project preparation of some key legal decisions (including codified acts). This leads to lack of coherence and consistency of legal norms between themselves.

Keywords: law-making, legal policy, law-making policy, regulatory legal act, existing law.

Одним из важнейших направлений совершенствования правовой системы Республики Казахстан является развитие правотворчества и его

правовое обеспечение. Определение для Казахстана амбициозной цели — вхождения к 2050 г. в число 30 самых развитых государств мира, а также вхождения в иные передовые рейтинги — предъявляет высокие требования к национальной правовой системе. Эта задача также актуализируется заинтересованностью страны в привлечении инвестиций, внедрении новых технологий: как известно, конкурентоспособная правовая система привлекает под свою юрисдикцию больше инвестиций, способствует реализации смелых и передовых идей. Поэтому сегодня в Республике ставится задача создания такой правовой системы, которая была бы способна на равных конкурировать в вопросах удобства применения и надежности защиты прав с правовыми системами других развитых стран мира [1].

Одной из наиболее острых проблем действующего права Республики Казахстан (далее — РК) является недостаточно эффективное планирование и прогнозирование последствий принятия нормативных правовых актов, влекущее внесение изменений, дополнений либо отмену этих актов сразу после их принятия, а также неоправданная поспешность подготовки проектов некоторых важнейших правовых решений (в том числе и кодифицированных актов). Прежде всего, это касается конституционного законодательства, и в первую очередь — Конституции РК, которая должна быть основой незыблемости конституционного строя. Однако за 25 лет независимого развития было принято две Конституции, и в действующий Основной закон было внесено значительно количество поправок тремя законами. Это касается также таких важнейших правовых актов, как Уголовный кодекс (УК РК), Кодекс об административных правонарушениях (КоАП), Налоговый кодекс, процессуальные кодексы. К примеру, УК РК был принят 16 июля 1997 г., затем, 3 июля 2014 г. принимается новый УК РК, в который в скором времени также активно стали вноситься изменения и дополнения. КоАП был принят 30 января 2001 г., 5 июля 2014 г. принимается новый Кодекс, в который буквально через несколько месяцев (7 ноября 2014 г.) и далее неоднократно (2 августа 2015 г., 29 марта 2016 г. и т. д.) были внесены изменения и дополнения. Ныне готовится целый блок поправок в КоАП. Налоговый кодекс был принят 12 июня 2001 г., 10 декабря 2008 г. принимается новый, в который также внесено огромное количество поправок. В скором времени планируется внесение новых кардинальных поправок в НК РК.

Аналогичная ситуация и с иными кодексами, не говоря уже о законах и подзаконных актах РК. Это свидетельствует о бессистемности и хаотичности разработки, недостаточной юридической и содержательной их проработке с точки зрения прогнозирования последствий, учета динамики и потребностей развития общества в перспективе, принятии их без соответствующих экономических, финансовых, экологических обоснований, без общественного обсуждения и анализа прогнозов их эффективности. Все это приводит к недостаточной согласованности правовых норм между собой. Несмотря на наличие коллизионных норм, механизм профилактики таких противоречий сформирован пока еще недостаточно.

Долгосрочные последствия такой практики выражаются в снижении престижа закона, идеи его общеобязательности, развитии в обществе нигилистического отношения к праву и государству. Это также является препятствием для планирования бизнеса хозяйствующими субъектами, вызывает недоверие к правовой системе со стороны инвесторов, в том числе иностранных.

Значительную угрозу единству правового пространства Казахстана представляют противоречия правовых актов нормам Конституции РК. Ярким примером тому выступает Конституционный закон РК «О Международном финансовом центре «Астана» от 7 декабря 2015 г. (далее — Закон), а также ряд подзаконных актов, принятых в его исполнение. Согласно ст. 4 данного Закона «действующее право Центра основывается на Конституции Республики Казахстан и состоит из: 1) настоящего Конституционного закона; 2) не противоречащих настоящему Конституционному закону актов Центра, которые могут быть основаны на принципах, нормах и прецедентах права Англии и Уэльса и (или) стандартах ведущих мировых финансовых центров (курсив наш. — Л.Н.), принимаемых органами Центра в пределах предоставленных настоящим Конституционным законом полномочий». Далее устанавливается, что «порядок разработки, регистрации, введения в действие, опубликования, внесения изменений, дополнений, а также прекращения действия актов Центра определяется постановлениями Совета по управлению Центром».

Данные нормы входят в прямое противоречие с Конституцией РК. Во-первых, указанным Конституционным законом на территории Международного финансового центра «Астана», который является частью территории РК (более того, «сердцем» страны), легализуются принципы, нормы и прецеденты права Англии и Уэльса и (или) стандарты ведущих мировых финансовых центров, путем принятия актов Центра его органами. Кроме того, порядок их разработки, регистрации, введения в действие, опубликования, внесения изменений, дополнений, а также прекращения действия предполагается иной, чем это предусмотрено для других правовых актов. Тем самым актам Центра придается сила самостоятельного элемента действующего права РК.

Однако в ст. 4 Конституции РК четко установлено, что все нормативные правовые акты должны быть основаны на Конституции РК, ее принципах. Кроме того, согласно ст. 4 Конституции РК, где перечисляются элементы действующего права, акты Центра не рассматриваются как самостоятельный элемент действующего права РК. Не ясно и их место в иерархии правовых актов РК, что может вызвать трудности при коллизиях между актами Центра и действующим правом РК, которые непременно будут возникать ввиду принадлежности правовых систем РК, Англии и Уэльса к разным правовым семьям. Имеют место и иные явные и грубые противоречия норм указанного Закона Конституции РК.

Возможно, в дальнейшем, учитывая обоснованность, необходимость принятия данного Закона, для его легализации потребуются соответствующие изменения в Конституцию РК. Однако, не подвергая анализу

вопрос обоснованности принятия данного Закона, отметим, что уже сам факт его принятия (вразрез с конституционными нормами), создание «анти-правового» прецедента, когда сначала принимается закон, а потом под него меняется Конституция, порождает недоверие как к Конституции РК, так и к данному Закону и, более того, ко всей правовой системе.

Указанные и иные проблемы ставят на повестку дня вопрос о необходимости системного подхода к совершенствованию правотворчества, а именно — разработки и утверждения правотворческой политики РК. На сегодня в РК разработана и действует Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 гг. (утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858). Однако, как справедливо отмечают известные российский правоведы, правотворческая политика есть особая разновидность правовой политики. Так, «правовая политика — это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и негосударственных структур, направленная на создание необходимых условий для выработки и реализации стратегии и тактики правового развития общества» [2, с. 5]. При этом правотворческая политика определяется как «особая разновидность правовой политики, выражающейся в научно обоснованной, последовательной и системной деятельности государственных структур и субъектов гражданского общества, направленной на формирование и реализацию стратегии и тактики правотворчества в целях повышения его эффективности и, как следствие, создания непротиворечивой и целостной системы права» [2, с. 5]. Поэтому наряду с правовой политикой РК, определяющей общие ориентиры правового развития общества, важно путем привлечения ведущих правоведов, общественных деятелей, различных субъектов правотворчества, институтов гражданского общества, а также путем изучения передового зарубежного опыта разработать и утвердить правотворческую политику РК, исходя из согласования объективных интересов и потребностей личности, общества и государства, сформировавшихся на современном этапе.

Список литературы:

1. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года : утв. Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858). — URL: <http://online.zakon.kz/Document/>.
2. Концепция правотворческой политики в Российской Федерации (проект). — М., 2011. — URL: <http://igpran.ru/filials/>.

А.В. Малько,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ,
директор Саратовского филиала
Института государства и права РАН

A.V. Malko,
doctor of Law, Professor, Honored worker
of science of Russian Federation
Director of Saratov Branch of the Institute
of state and law RAS
i_gp@ssla.ru

А.Ю. Саломатин,
доктор юридических наук, доктор
исторических наук,
член-корреспондент Международной
академии сравнительного права,
заведующий кафедрой теории
государства и права и политологии
Пензенского государственного
университета

A.Yu. Salomatin,
Doctor of Science in Law, Doctor of
Science in History, Professor,
Chief Department of Theory of Law and
Political science of Penza State University
Department of Judiciary,
Associate member of International
Academy of Comparative Law
valeriya_zinovev@mail.ru

Концептуальные предложения по углублению судебной реформы в России*

Аннотация: в статье утверждается, что новая ситуация в мире, связанная с изменениями технологий, военной и политической турбулентностью, требует более практического подхода к государственным делам. Неoliberalный идеал счастливого глобализованного сообщества потерпел крах. Судебная реформа, начавшаяся в 1990-е гг., требует продолжения на основе дальновидной правовой политики. Ее концепция должна быть разработана поэтапно. Общественное мнение страны и мнение профессионалов должно быть учтено. Например, более рациональным было бы не создание новых судебных ветвей (административной, ювенальной и др.), а учреждение специализированных палат в судах общей юрисдикции. Суд должен быть открыт для советов со стороны юридической науки. Для граждан следует предусмотреть возможность обращения к высшим органам судебной системы. Помня о негативном опыте амбиций Европейского суда справедливости, Суд Евразийского экономического СОЮЗА следует строго ограничить в его интерпретациях рамками правоустанавливающих документов.

Ключевые слова: судебная реформа; судебная правовая политика; судебные системы мира; верховные суды; конституционные суды; специализированные суды; суды общей юрисдикции.

Conceptual Proposals on Deepening of Court Reform in Russia

Abstract: as a result of the research project sponsored by Russian Humanity Research Fund "Strategy of the development of justice under globalization" the authors put forward some conclusions and proposals. They claim that new situation in the world linked to change of the technology, military and political turbulence demands more patriotic approach to state matters. Neoliberal ideal of happy globalized community failed. Reform of the courts launched in 1990's needs to be continued on the basis of far-sighted legal policy. It's concept must be worked step by step. Public opinion at large and opinion of the professional must be taken into account. For example, it's more rational not to create new court branches (administrative, juvenile, etc.) but to establish specialized chambers into courts of general jurisdiction. The Court itself must be open to advices of legal academics. Citizen is to have possibility to address to the higher organs of judicial community. Remembering about negative experience of judicial ambitions of European Court of Justice

* Публикация выполнена в рамках проекта РГНФ 14-03-00284 «Стратегия развития правосудия в условиях глобализации». Авторы выражают благодарность членам научного коллектива, выполнявшего совместно с ними данный проект: кандидату юридических наук, доценту В.А. Терехину, кандидату исторических наук, доценту Е.В. Наквакиной, кандидату юридических наук, доценту А.Ф. Мещеряковой.

the Court of Euro-Asian Economic Union must be limited in its interpretation strictly in accordance with constituent documents.

Keywords: *Court Reform; Court Legal Policy; Court Systems of the World; Supreme Courts; Constitutional Courts; Specialized Courts; Courts of General Jurisdiction.*

На основе проведенных исследований в рамках проекта, финансируемого РГНФ в течение 2014–2016 гг. (проект 14-03-00284 «Стратегия развития правосудия в условиях глобализации»), следует признать, что судебной реформе, начатой в начале 1990-х гг., требуется не только определенное продолжение, но и коррекция с учетом новых реалий постмодернизационного развития и мировой политики.

Новая глобальная обстановка.

Современный мир, испытавший завершение первого этапа постмодернизационного развития с началом мирового финансово-экономического кризиса 2008 г., столкнулся с болезненной для экономики и общества сменой технологического уклада, которая завершится, по прогнозам специалистов, не ранее 2018 г. Параллельно с этим усилилась военно-политическая нестабильность на нашей планете, обострилась конкуренция за мировое лидерство и ресурсы. В этой ситуации взгляды на государство, политику и право уже не могут быть бесконфликтно-благостными, как это было в 1990-е гг. Они должны быть реалистическими.

Объективно усиливающая турбулентность всех общественных процессов и рукотворный «управляемый хаос», провоцируемый определенными гегемонистскими силами, верящими в свою исключительность и мессианство, стимулирует к оценке неолиберальных штампов последних 20–25 лет с критических позиций [1]. Например, так ли слаба судебная власть и нуждается ли она в дальнейшем усилении? Так ли она независима — в том числе, и от внешних сил? Всегда ли увеличение числа судебных органов и судебных работников ведет к повышению эффективности правосудия?

Предшествующая судебная реформа в Российской Федерации.

Объявленная в 1992 г. судебная правовая реформа продолжается. Достигнуто главное: сформирована качественно новая судебная система, которая включила в себя, наряду с общегражданским, конституционное и арбитражное правосудие. Заработали мировые суды и суды присяжных.

Вместе с тем меняется внутренняя и внешняя ситуация, что требует постоянной коррекции судебной системы. Наиболее масштабное из последних изменений — объединение Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, что позволило достичь большей согласованности в принятии судебных решений, повышения престижа правосудия и государства в целом.

Судебная правовая политика.

В настоящее время следует продолжить судебную реформу не с помощью единовременных спонтанных мероприятий, а опираясь на продуманную, целостную в своей комплексности судебную правовую политику.

Вся правовая политика (и в отношении системы правосудия, в частности) — это феномен постмодернизационного развития. Она не могла возникнуть ранее, чем на рубеже тысячелетий, поскольку, во-первых, в этом не было потребности;

во-вторых, для этого не было возможности. Некоторым правоведам термин «правовая политика» не нравится ввиду того, что они не хотят признавать взаимосвязь между политикой и правом. Однако синонимом данного термина является сочетание «стратегия правового развития», т. е. выстраивание долгосрочного плана по преобразованию правовой системы. Так что дело не в терминах, а в сути явления — реформирование всей правовой жизни на длительную перспективу с учетом возможных последствий для общества и государства.

Что же касается судебной правовой политики, то это — особая разновидность правовой политики, выражающаяся в научно обоснованной последовательной и системной деятельности государственных органов и должностных лиц, институтов гражданского общества, направленной на формирование и реализацию стратегии и тактики совершенствования судебной системы в целях повышения эффективности судебной защиты и обеспечения прав и свобод личности, интересов общества и государства [2].

Концепцию судебной правовой политики необходимо разрабатывать поэтапно, с учетом мнения всех заинтересованных сторон и общественных настроений. Первым шагом в этом направлении могли бы стать некие Концептуальные предложения как исходный материал для последующего обсуждения. Эти предложения должны учитывать доктринальный и деятельностный аспекты, технологию и идеологию.

Основные направления судебной правовой политики и совершенствования судебной реформы:

1. Адаптация структуры судебной системы к меняющимся потребностям государства и общества и представлениям о них.

1.1. Прежде всего, необходимо определить оптимальное число ветвей судебной власти и уровней в них. В данном случае следует исходить из должного соотношения между дифференциацией и достижением управляемости системы. Иными словами, специализация судов желательна, но она не должна вести к росту противоречий между ними. Вполне удовлетворительным является функционирование двух параллельных ветвей правосудия — общегражданского и арбитражного, при наличии единого верховного органа — Верховного Суда, хотя в перспективе слияние ветвей могло бы повысить эффективность системы.

1.2. Статус, полномочия и взаимодействие между высшими судами.

Представляется, что, исходя из масштабов судопроизводства и широты номенклатуры рассматриваемых дел, Верховный Суд РФ является главным в нашей стране. Конституционный Суд РФ, скорее, имеет уточняюще-интерпретационные функции в связи с обращением его к Конституции. Вместе с тем Конституционный Суд РФ должен отстаивать государственный суверенитет и национальные интересы — особенно в международной государственно-правовой среде. Одновременно ему следует выступить организатором разработки стратегии правового развития в союзе с академической юридической общественностью посредством совещаний и встреч различного формата. Удачной формой были бы в данном случае Сенатские чтения, практикуемые Судом с 2009 г., которые должны быть трансформированы из обычной «сольной лекции» в конкурирующие доклады различных специалистов с последующим широким обсуждением всеми участниками заседания [3].

1.3. Реализация оптимальной политики судебного федерализма в сочетании с централизацией и соблюдением интересов объектов.

В российской модели судебного федерализма следует придерживаться многоуровневости федеральных судов при ограниченной самодостаточности региональных судов смешанного, федерально-регионального статуса, в роли которых выступают мировые суды. Создание каких-либо еще судов в регионах было бы ошибкой и ненужной тратой материальных средств.

2. Усиление эффективности судебной системы в условиях повышенной турбулентности, связанной с постмодернизационными и глобализационными процессами, сегментацией и активизацией гражданского общества.

2.1. Повышение пропускной способности судов нижнего уровня.

В нашей стране очередность при рассмотрении дел не является критической, как в некоторых других странах (например, в Италии) [4], но, тем не менее, сроки рассмотрения могли бы быть меньшими. Введение предварительной процедуры медиации (в разумных пределах) могло бы несколько разгрузить российские суды [5].

2.2. Решение вопроса о целесообразности внутренней судебской дифференциации для судов среднего уровня (административная, ювенальная юстиция).

Продолжающиеся дискуссии о целесообразности введения дополнительных специализированных судов (административных, ювенальных и т. п.) могли бы завершиться (в случае признания их необходимости) созданием не отдельных специализированных ветвей из судебных учреждений различного уровня, а палат в рамках судов общей юрисдикции. Такой способ был бы более экономным и простым. При этом специализация судей должна быть не пожизненной, а длиться разумный срок (до 10 лет) с последующей ротацией.

2.3. Организация палат или сменных судебных составов в судах высшего уровня.

Практика конституционных и верховных судов разных стран мира свидетельствует, что они нередко используют различные количественные форматы судей. Например, в Верховном суде Индии, состоящем из 31 члена, наиболее часто используемый формат — коллегия из 2-3 судей, но вместе с тем существуют и так называемые «конституционные коллегии» из 5 и более судей [6]. В Верховном суде Норвегии дела могут рассматривать как 5, так и 11 судей [7]. Он же может работать и Пленумом в составе 20 судей. Такую гибкую систему форматов следовало бы воспринять Конституционному Суду РФ, где до 2010 г. успешно функционировало две палаты. Еще более интересным было бы организовать исследовательскую палату в рамках Конституционного Суда РФ по аналогии с Верховным судом Норвегии, где она насчитывает трех членов [8].

2.4. Выдвижение предложений о разумной кадровой и материальной обеспеченности российских судов с учетом общественного мнения.

Признавая целесообразность повышения материального обеспечения работников судов (прежде всего помощников судей, на которых лежит большой объем технической работы), следует соотносить его размер и рост с представлениями юридической общественности и общественности в целом

о рамках справедливого и должного в оплате труда. Необходимо вернуться к вопросу об оптимизации подготовки судебных работников и повышении их квалификации с учетом опыта Национальной школы магистратуры во Франции [9]. Подготовка кадров высшей квалификации следовало бы оставить за Российской академией правосудия, перестроив ее программу с введением узких спецкурсов и разнообразных учебных практик. Повышение квалификации в регионах могли бы осуществлять крупные вузы, где имеются кафедры правосудия с привлечением откомандированных на 1–2 недели работников Российской академии правосудия. Подобное объединение усилий преподавателей из разных ведомств помогло бы создать синергетический эффект и сэкономить средства на командировочные расходы.

2.5. Развитие интегративного правосудия с учетом мирового опыта и негативной практики Евросоюза.

Судебные органы межгосударственных интегративных объединений многообразны, как и сами объединения, отличаются различной степенью интеграции и динамикой развития. Они призваны гибко адаптировать эти объединения к процессу интеграции, применяя и разъясняя их учредительные документы. При этом им следует соблюдать определенную степень сдержанности, чего нельзя сказать в последние десятилетия о Европейском суде справедливости как органе Евросоюза [10]. Можно только приветствовать, что в Евразийском экономическом союзе Статут Суда достаточно осторожно формулирует природу и значение судебных актов. Это поможет соблюсти необходимый баланс интересов всех государств–членов, обеспечит должную гарантию здоровых равноправных отношений.

3. Придание судебной системе должной справедливости и легитимности.

3.1. Постоянный социально-правовой мониторинг деятельности судов и судебной системы.

Социально-правовой мониторинг является высшим проявлением социологизации права [11]. Он подразумевает регулярное изучение общественного мнения по поводу различных явлений правовой жизни [12]. Пока в нашей стране он носит пилотажный, а лучше сказать — точечный характер, т. е. исследование проводится на базе одной-двух совокупностей [13, 14]. Требуются финансирование и организационные усилия ряда учреждений — например, Института государства и права РАН и некоторых опорных вузовских научных центров в различных регионах страны, чтобы структуризовать наиболее актуальные для правосудия проблемы и поставить их изучение на регулярную основу (например, отслеживать ситуацию дважды в год).

3.2. Недопущение вынесения несправедливых резонансных приговоров и их законная коррекция.

Некоторые судебные приговоры могут приобретать в силу тех или иных обстоятельств особый общественный резонанс и даже расколоть общество, как это имело место в конце 1890-х гг. с делом капитана французского генштаба А. Дрейфуса [15]. Повышенные социальные ожидания, как правило, связаны с отдельными правовыми позициями Конституционного Суда РФ, который, в силу своего права конституционного ревью, затрагивает не столько индивидуальные правовые ситуации, сколько актуальные правовые отношения, важные для

всего общества. В делах подобного рода недопустимо делать скоропалительные, категоричные выводы, как это имело место в 2010 г. по вопросу о смертной казни, оказывать давление на Государственную Думу и общественное мнение России [16].

3.3. Борьба с бюрократизмом и коррупцией в судебной системе и формирование обратной связи между общественностью и судьями.

Как свидетельствует мировой опыт, коррупция может охватывать практически все звенья государственного аппарата. Не являются исключением и судебные органы. Весьма обсуждаемой темой выступает коррупция в индийских судах, в том числе и в Верховном суде [17]. С «телефонным правом» и несоблюдением законности пытаются бороться и в КНР: судьям предписано докладывать о просьбах от местных чиновников [18]. Подобную кампанию следует активизировать и в Российской Федерации. Вопросы должного применения судебных процедур необходимо рассматривать и органам судейского сообщества. Через них могла бы осуществляться и обратная связь с населением.

3.4. Сбалансированное использование элементов судейского права.

Усложнение государственного механизма и повышенный динамизм общественного развития побуждают дополнять схему централизованного управления, основанную на издании нормативных актов представительной властью и делегированного нормотворчества со стороны исполнительной власти, судебными актами. Однако при этом следует помнить, что эти акты занимают в каждой правовой системе свое строго определенное, причем далеко не одинаковое место. В России судейское право не может подминать под себя волю законодателя: это противоречило бы не только стандартам западной демократии, но и духу российской соборности.

3.5. Повышение авторитета судебной власти на основе патриотизма и отстаивания государственного суверенитета.

Безусловно актуальная задача по укреплению государственного суверенитета требует, чтобы судебная власть исходила из приоритета Конституции перед всеми остальными источниками права.

Судебная система страны в условиях усилившейся международной турбулентности должна служить не космополитическому глобальному сообществу, а национальным государственным интересам. Не допустимы уступки международной юстиции, пытающейся навязывать свои представления о праве и правоприменении в конъюнктурных политических целях. Образцом взвешенного подхода в данном случае является дело «Константин Маркин против России», в котором Конституционный Суд РФ правомерно посчитал решение Европейского суда РФ по правам человека противоречащим Конституции РФ. Судьям Конституционного Суда, которые время от времени сталкиваются с делами, имеющими международный резонанс, следует популярно разъяснять свою позицию в тематических телепередачах и на страницах печати.

Список литературы:

1. Малько, А.В. Постмодернизация и глобализация: особенности государственно-правовой жизни общества в XXI столетии / А.В. Малько, А.Ю. Саломатин // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — № 1. — С. 6–17.

2. Малько, А.В. Судебная политика как средство оптимизации правосудия в Российской Федерации / А.В. Малько, В.А. Терехин // Государство и право. — 2016. — № 7. — С. 11–19.
3. Саломатин, А.Ю. Тенденции развития высших органов правосудия в условиях глобализации. Компаративистский научный доклад / А.Ю. Саломатин. — Пенза: Изд-во ПГУ, 2014.
4. Justice Denied? // The Economist. — 2014. — July 19th–26th. — URL: <http://www.economist.com/news/europe/21607860-civil-justice-reform-italy-pressingand-difficult-justice-denied>.
5. Леннуар, Н.Н. Альтернативное разрешение споров: переговоры и медиация / Н.Н. Леннуар. — СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского института права им. Принца П.Г. Ольденбургского, 2004. — 100 с.
6. Robinson, N. Structure Matters: The Impact of Court Structure on the Indian and US Supreme Courts // The American Journal of Comparative Law. — 2013. — Vol. 61, No. 1.
7. Исаев, М.А. Основные формы конституционного контроля в странах Скандинавии // Государство и право. — 2003. — № 12. — С. 76–85.
8. Legal Systems of the World: A Political, Social and Cultural Encyclopedia / Ed. by H.M. Kritzer. — Vol. III. Santa-Barbara, 2002, 2013. — P. 1213–1214.
9. Малько, А.В. Сравнительное правоведение : учебно-методический комплекс / А.В. Малько, А.Ю. Саломатин. — М.: Проспект, 2011. — 784 с.
10. Наквакина, Е.В. Европейское общественное мнение о политической и судебной системах Евросоюза // Гражданское общество в России и за рубежом. — 2015. — № 1. — С. 3–7.
11. Сиушкин, А.Е. Социология и этика права / А.Е. Сиушкин. — Пенза: Изд-во Пензенского ун-та, 2012.
12. Малько, А.В. Социально-правовой мониторинг как инструмент продвижения российской правовой реформы / А.В. Малько, А.Ю. Саломатин // «Черные дыры» в российском законодательстве. — 2007. — № 6. — С. 463–464.
13. Мещерякова, А.Ф. Процедура социально-правового мониторинга в связи с проведением реформы высших судов в России // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. — 2014. — № 2.
14. Саломатин, А.Ю. Социально-правовой мониторинг интеграционного правосудия и задача его развития в условиях глобализации / А.Ю. Саломатин, А.Ф. Мещерякова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. — 2015. — № 4.
15. Прицкер, Д.П. Жорж Клемансо / Д.П. Прицкер. — М.: Мысль, 1983. — 316 с.
16. Афанасьев, С.Ф. Смертная казнь в современной России: не пора ли наконец определиться? / С.Ф. Афанасьев, В.А. Терехин, А.В. Малько // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. — 2014. — № 2. — С. 79–89.
17. Supreme Court of India. Социология и этика права / А.Е. Сиушкин. — Пенза: Изд-во Пензенского ун-та, 2012. — URL: www.wiki.com.
18. Judging Judges // The Economist. — 2015. — September 26th–October 2nd. — P. 48.

Л.Г. Шапиро,
доктор юридических наук,
заведующий кафедрой криминалистики
Саратовской государственной
юридической академии

L.G. Shapiro,
Doctor of Law, Head of the Criminalistics
Department of Saratov State Law Academy
shapiro2003@mail.ru

Правовое регулирование института специальных знаний в уголовном судопроизводстве: проблемы и возможные пути их решения

Аннотация: актуальность статьи обусловлена важностью использования специальных знаний в уголовном судопроизводстве в целях установления обстоятельств, подлежащих доказыванию при расследовании и судебном разбирательстве уголовных дел. Грамотная и активная реализация различных форм специальных знаний может обеспечить высокую эффективность предварительного и судебного следствия. Цель статьи — обозначить проблемы правового регулирования института специальных знаний и рассмотреть возможные пути их решения. Обращается внимание на отсутствие в Уголовно-процессуальном кодексе РФ содержания таких терминов, как «специальные знания», «проверка», «компетентность эксперта», механизма получения заключения специалиста, назначения ревизий (проверок). Автор формулирует предложения, направленные на совершенствование действующего уголовно-процессуального законодательства для повышения качества борьбы с преступностью, в частности, предлагается определить основные понятия, связанные с организацией использования специальных знаний.

Ключевые слова: специальные знания, заключение специалиста, документальная проверка и ревизия, судебная экспертиза.

Legal regulation of the institute of special knowledge in criminal proceedings: problems and their possible solutions

Abstract: topicality of the article bases on the importance of special knowledge in criminal justice in order to establishment of circumstances to be proved during investigation and trial of criminal cases. Competent and active implementation of various forms of special knowledge can provide high efficiency and preliminary and judicial investigation. The goal of the article is to identify the problems of legal regulation of the special knowledge institute and to consider their possible solutions. The author focuses attention to the absence in the Criminal Procedure Code of the Russian Federation the contents of such terms as “special knowledge”, “checking”, “competence of expert”, procedure for receiving of specialist conclusion and appointment of checks. The author formulates proposals aimed at improving the existing criminal procedural legislation in order to increase the quality of combating criminality, in particular, proposes to define the basic concepts associated with organization of using special knowledge.

Keywords: special knowledge, conclusion of a specialist, documentary check and audit, forensic examination.

Серьезные пробелы в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации и отсутствие правовой регламентации ряда уголовно-процессуальных институтов, связанных с применением специальных знаний при выявлении, расследовании преступлений и судебном разбирательстве уголовных дел, существенно затрудняют их использование в практической деятельности и, в принципе, снижают качество борьбы с преступностью. Недостаточное использование помощи лиц, обладающих специальными знаниями, является одной из причин, в силу которых некоторые преступления остаются нераскрытыми.

Прежде всего, в УПК РФ необходимо определить основополагающие термины, связанные с деятельностью следователя (дознателя) и суда по организации использования специальных знаний.

1. «Специальные знания» — данный термин в действующей редакции УПК РФ не определен, хотя он неоднократно используется законодателем, что обусловливает его различное толкование учеными и практиками. В частности, законодатель употребляет данный термин, характеризуя эксперта и специалиста как лиц, обладающих специальными знаниями (ст. 57, 58 УПК РФ), но не раскрывая при этом его содержание.

Между тем четкое понимание термина «специальные знания» в уголовном судопроизводстве крайне важно для их эффективного использования в процессуальной деятельности: оно способствует правильному определению соответствующей области знаний; привлечению к участию в следственном действии соответствующего специалиста, а также решению других вопросов.

2. «Судебная экспертиза». Содержащееся в п. 49 ст. 5 УПК РФ определение судебной экспертизы как экспертизы, проводимой в порядке, установленном Кодексом, не отражает ее сущности и основных признаков.

3. «Заключение специалиста». Имеющееся в ч. 3 ст. 80 УПК РФ понятие отражает научно необоснованную попытку законодателя провести дифференциацию между заключением специалиста и заключением эксперта по критерию, сводящемуся к тому, что заключение специалиста представляет собой суждение. Учитывая, что заключение эксперта также является суждением (иного быть не может), констатируем уязвимость такого понятия.

4. «Проверка». Целесообразно определение в ст. 5 и дальнейшее использование в ч. 1 ст. 144 УПК РФ понятия «проверка» вместо терминов «документальная проверка» и «ревизия», поскольку в процессе производства предварительной проверки первичной информации о преступлении может потребоваться производство не только документальных, но и иных проверок; ревизия, по существу, представляет собой также один из видов проверки, обладающий самостоятельным характером.

5. «Компетенция» и «компетентность» — этим категориям принадлежит важное место в структуре понятийного аппарата судебной экспертизы, что объясняется их ролью в деятельности, связанной с ее назначением и проведением. Эта роль выражается, прежде всего, в том, что эксперт может принимать участие в производстве по уголовному делу только при наличии у него компетентности (если обнаружится его некомпетентность, он подлежит отводу согласно п. 3 ч. 2 ст. 70 УПК РФ). Термины «компетентность» и «компетенция» неоднократно используются законодателем для характеристики процессуальной фигуры эксперта (п. 4 ч. 3 ст. 57, п. 3 ч. 2 ст. 70, ч. 2 ст. 168 УПК РФ), поэтому их целесообразно определить нормативно.

С учетом изложенного предлагаем дополнить ст. 5 УПК РФ пунктами 63–66 следующего содержания:

«...63) специальные знания — это система знаний в различных областях деятельности, не являющихся правовыми, полученных, как правило, в рамках высшего профессионального образования и используемых сторонами и

судом в целях установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по делу, в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом;

64) проверка — собирание и анализ сведений, необходимых для оценки финансово-хозяйственной и иной деятельности проверяемого субъекта по требованию органа дознания, дознавателя, следователя;

65) компетентность эксперта — наличие у эксперта специальных знаний, полученных в рамках высшего профессионального образования, последующей подготовки по конкретной экспертной специальности, а также опыта решения экспертных задач, необходимых для использования в процессе производства соответствующей судебной экспертизы;

66) компетенция эксперта — это совокупность его прав и обязанностей, предусмотренных настоящим Кодексом, определяемая кругом задач, которые эксперт может решать».

67) Пункт 49 ст. 5 предлагаем изложить в следующей редакции:

«49) судебная экспертиза — процессуальное действие, которое заключается в исследовании, проводимом экспертом в соответствии с Федеральным законом «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» и настоящим Кодексом, в целях установления обстоятельств, имеющих значение для дела, ход и результаты которого фиксируются в заключении эксперта».

Часть 3 ст. 80 целесообразно изложить в следующей редакции:

«Заключение специалиста — представленный в письменном виде результат познавательной деятельности, осуществляемой в уголовном судопроизводстве по поручению сторон и суда, содержащий ответы на поставленные вопросы, разрешение которых требует специальных знаний».

Четкое определение указанных понятий необходимо для их эффективного использования в процессе выявления, расследования, предупреждения преступлений, судебного разбирательства уголовных дел на основе единого, системного подхода.

Кроме того, норма о возможности дачи заключения специалистом в действующей редакции УПК РФ (ч. 3 ст. 80) не согласована с общими положениями, регламентирующими его участие в уголовном судопроизводстве, т. е. в ст. 58 УПК РФ, предусматривающей правовое положение специалиста, отсутствует указание относительно возможности его привлечения к даче заключения. Это обстоятельство существенно ограничивает пределы использования заключения специалиста сторонами на практике. Многие вопросы, разрешение которых требует применения специальных знаний, могут возникнуть (и часто возникают) у сторон не в ходе и не на месте производства процессуального действия, поэтому очевидна необходимость приведения в соответствие ст. 58 и 80 УПК РФ.

В целях решения данной проблемы ч. 2 ст. 58 УПК РФ целесообразно дополнить предложением следующего содержания: «Специалисту, как при производстве следственного действия, так и вне его, стороны в установленном порядке могут поручить дачу заключения в порядке ч. 3 ст. 80 настоящего Кодекса».

Должно быть устранено и обусловленное недостатками законодательной техники явное противоречие между нормами УК РФ, заключающееся в том,

что за дачу специалистом заведомо ложного заключения не наступает ответственность, хотя вероятность подобного рода заключений очевидна. Это тем более важно, что заключение специалиста, так же как и заключение эксперта, является источником доказательств. В связи с этим ст. 58 УПК РФ необходимо дополнить частью 5 следующего содержания:

5. Специалист не вправе давать заведомо ложные показания и заведомо ложное заключение. За дачу заведомо ложных показаний и заведомо ложного заключения специалист несет ответственность в соответствии со ст. 307 Уголовного кодекса Российской Федерации.

В действующей редакции УПК РФ необходимо предусмотреть механизм получения заключения специалиста в порядке ч. 3 ст. 80, процессуальный документ, на основе которого дается заключение специалиста, структура его содержания; механизм назначения проверок в порядке ч. 1 ст. 144, а также наименование процессуального документа, который составляется по результатам их проведения.

В целях обеспечения реализации прав защитника по собиранию доказательств в УПК РФ целесообразно предусмотреть его право получать заключение специалиста. В связи с этим ст. 86 необходимо дополнить ч. 4 следующего содержания: «Ходатайство защитника о приобщении к материалам дела заключения специалиста подлежит обязательному удовлетворению».

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что реализация изложенных в данной статье предложений по совершенствованию действующего законодательства позволит правоприменителям более оперативно и качественно использовать специальные знания в целях выявления, раскрытия, расследования преступлений и судебного разбирательства уголовных дел.

Д.А. Липинский,
доктор юридических наук,
профессор кафедры теории
государства и права Тольяттинского
государственного университета

D.A. Lipinsky,
Doctor of Legal Sciences, Professor,
Professor of Theory of State and Law
Department of Togliatti State University
Dmitri8@yandex.ru

О классификации юридической ответственности на публично-правовую и частноправовую*

39

***Аннотация:** в статье рассматривается возможность классификации системы юридической ответственности на публично-правовую и частноправовую. Исследуется каждое из оснований такой классификации, делается вывод о том, что, полагая обоснованным деление системы права на частное и публичное, мы не считаем возможным и целесообразным классифицировать юридическую ответственность на публично-правовую и частноправовую.*

***Ключевые слова:** юридическая ответственность; публично-правовая ответственность; частноправовая ответственность; правонарушение.*

* Статья выполнена при поддержке РГНФ, проект № 16-33-00017 «Комплексный, межотраслевой институт юридической ответственности: понятие, структура, взаимосвязи и место в системе права».

Of public and private law legal liability: is there any reason for this classification?

Abstract: *the subject of this article is a clarification of the possibility of classifying the legal liability system of public and private law. Explore each of the grounds for the classification and concludes that counting system justified the division of the right to private and public, we do not believe it is possible and appropriate to classify the legal responsibility on public law and private law, as well as an offense in the public law and private law .*

Keywords: *legal liability; legal liability system; public liability; private law liability; offense.*

В связи с развитием концепции деления отраслей права на публично-правовые и частноправовые многие ученые стали классифицировать юридическую ответственность на публично-правовую и частноправовую [1, с. 17; 2, с. 440]. В основе такой классификации лежат критерии, схожие с критериями деления системы права на публичное и частное: интерес (частный или публичный); специфика целей ответственности; функции, которые выполняет публично-правовая и частноправовая ответственность, т. к. считается, что для первой свойственна, прежде всего, карательная функция, а для второй — восстановительная.

Рассмотрим каждый из указанных критериев классификации. На наш взгляд, функциональный и целевой критерии не могут находиться в основе классификации юридической ответственности на публично-правовую и частноправовую. Поскольку юридическая ответственность выполняет не только карательную и восстановительную функции, но и превентивную и воспитательную (а это никем не оспаривается), по логике, необходимо говорить о превентивной и воспитательной юридической ответственности. Во-первых, казалось бы, «самая карательная из карательных» видов ответственности — уголовная — должна выполнять только карательную функцию, но не только в общей теории права, и в науке уголовного права все большую поддержку находит идея об осуществлении уголовной ответственностью и карательной, и регулятивной, и восстановительной функций. Во-вторых, «самая восстановительная из восстановительных» видов ответственности — гражданско-правовая — должна выполнять только восстановительную функцию, но в науке гражданского права в результате многолетних дискуссий ученые пришли к выводу о многофункциональности гражданско-правовой ответственности, отмечая, что она, наряду с восстановительной, выполняет и карательную функцию. Гражданско-правовая ответственность обладает всеми чертами и характеристиками, свидетельствующими о наличии карательной функции. В решении о привлечении гражданско-правового нарушителя к ответственности содержится его осуждение, порицание. Осуждение всегда содержит элемент кары. Оно негативным образом воздействует на психику правонарушителя, причиняет ему нравственные страдания и одновременно служит основой для сужения имущественной сферы последнего. Если меры гражданско-правовой ответственности носят восстановительный характер, то для правонарушителя они неизбежно сужают имущественную или иную сферу, а правонарушитель неотвратимо несет урон.

По мнению других ученых, в основе классификации ответственности на публично-правовую и частноправовую лежит сам интерес субъекта. Поэтому

складывается впечатление, что в частном праве не защищаются публично-правовые интересы. Наоборот, функцией государства является защита правопорядка во всех его проявлениях. Правоотношения ответственности, возникающие в связи с фактом совершения любого правонарушения, являются публично-правовыми, а не частноправовыми. Конституционный правонарушитель, гражданско-правовой правонарушитель, преступник и т. д. несет ответственность перед государством, обществом, следовательно, и отношения, возникающие в связи с правонарушением, являются публично-правовыми. Таким образом, не остается места так называемой отдельной, обособленной «публично-правовой» ответственности. На наш взгляд, частно-правовой интерес субъекта уже, нежели публичный, и может заключаться только в восстановлении его имущественной сферы. Публично-правовой интерес включает в себя не только восстановление имущественной сферы потерпевшего, но и восстановление законности, правопорядка, морально-психологического спокойствия, социальной справедливости, авторитета государственной власти, авторитета нарушенного закона и т. д.

Направленность гражданско-правовых правонарушений не только на частные интересы, но и на общественные наглядно раскрывается при исследовании злоупотребления правом. В п. 2 ст. 6 ГК РФ закрепляется общее требование ко всем участникам гражданских правоотношений о необходимости добросовестности, разумности и справедливости [4, с. 119]. В ст. 10 Кодекса закрепляется общий запрет, обращенный ко всем участникам гражданско-правовых отношений: «Не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах. Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке». По сути в ст. 10 ГК РФ говорится о злоупотреблении правом, которое активно исследуется и признается разновидностью гражданско-правовых правонарушений [5, с. 99; 6, с. 25]. В ст. 169 ГК указывается, что «сделка, совершенная с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности, ничтожна», а все полученное по сделке взыскивается в доход государства. Таким образом, считая обоснованным деление системы права на частное и публичное, мы не считаем возможным и целесообразным классифицировать юридическую ответственность на публично-правовую и частноправовую, а также правонарушения на публично-правовые и частноправовые.

Список литературы:

1. Кислухин, В.А. Виды юридической ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Кислухин. — М., 2001. — 25 с.
2. Витрук, Н.В. Конституционное правосудие в России / Н.В. Витрук. — М.: Городец, 2001. — 508 с.
3. Руслин, А.Д. К вопросу о позитивной ответственности субъектов гражданско-правовых отношений // Вестник ВУиТ.— 1999. — Вып. 4.
4. Щенникова, Л.В. Справедливость и добросовестность в гражданском праве России (несколько вопросов теории и практики) // Государство и право. — 1997. — № 6. — С. 119–121.

С.Н. Туманов,
кандидат исторических наук,
доцент, первый проректор, проректор
по учебной работе Саратовской
государственной юридической академии

S.N. Tumanov,
candidate of historical Sciences,
associate Professor, first Vice-rector, V
ice-rector on educational work of the
Saratov State Law Academy
fas@ssla.ru

К вопросу о правовых основах деятельности Президента РФ и Правительства РФ в сфере осуществления внешних функций государства

Аннотация: в статье привлекается внимание к проблеме правового регулирования внешнеполитической деятельности государства. Отмечается особая роль Президента РФ и Правительства РФ в процессе формирования и реализации внешней политики государства. Обращается внимание на ряд дефектов правового статуса Президента РФ и Правительства РФ по вопросам реализации внешних функций государства. Анализируются концептуальные и доктринальные идеи, цели в области внешнеполитической деятельности государства. Отмечается, что политико-правовая природа посланий Президента РФ обусловлена программно-политическими принципами развития Российской Федерации на международной арене. Критически оценивается мнение о том, что в Конституции РФ должны найти отражение полномочия Президента РФ по утверждению Концепции национальной безопасности и Концепции внешней политики. В ходе проведенного анализа ряда нормативных положений, регламентирующих правовой статус Президента РФ и Правительства РФ в области осуществления внешних функций государства выявляется ряд дефектов содержательного и технического характера. Указывается, что далеко не всегда источники права содержат необходимые нормы, регламентирующие процедуры взаимодействия Президента РФ и Правительства РФ по ряду принципиальных вопросов внешнеполитической деятельности. Раскрываются авторские предложения по их устранению.

Ключевые слова: механизм реализации внешних функций государства, правовые основы внешнеполитической деятельности, конституционно-правовой статус Президента РФ и Правительства РФ.

To the question about the legal basis of activities of the President and Government of the Russian Federation in the implementation of the external functions of the state

Abstract: the article draws attention to the problem of legal regulation of foreign policy activity of the state. It is noted the special role of the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation in the process of formation and implementation of foreign policy. Draws attention to a number of defects in the legal status of the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation on realization of external functions of the state. It critically examines the conceptual and doctrinal ideas, the goals of state foreign policy. It is noted that the political and legal nature of the messages of the President of the Russian Federation due to software political principles of development of the Russian Federation in the international arena. Critically evaluates the view that the Constitution should reflect the powers of the President of the Russian Federation on approval of the national security Concept and foreign policy Concept. In the course of the analysis of a number of regulations governing the legal status of the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation in the implementation of the external functions of the state reveals a number of defects in the substantive and technical nature. Indicated that not always sources of law contain the necessary rules governing the procedure of interaction of the Russian President and the Russian Government on a number of fundamental issues of foreign policy. Reveals author's proposals for their elimination.

Keywords: mechanism of realization of external functions of the state, legal foundations of foreign policy the constitutional and legal status of the President and the Government of the Russian Federation

Президент Российской Федерации является центральной фигурой реализации внешнеполитического курса государства, что обусловлено его статусом главы государства. Основы статуса Президента РФ по осуществлению внешних функций государства заложены Конституцией РФ. Нужно отметить, что Конституция РФ раскрывает полномочия Президента РФ в сфере внешней политики в самом общем виде. Конкретизация статуса Президента по этому вопросу находит свое отражение в текущем законодательстве.

Так, согласно Конституции РФ Президент РФ определяет основы внешней политики (ч. 3 ст. 80); представляет Российскую Федерацию в международных отношениях (ч. 4 ст. 80); подписывает и обнародует федеральные законы, в том числе по вопросам внешней политики и международных отношений (п. «д» ст. 84); осуществляет руководство внешней политикой, ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации; подписывает ратификационные грамоты; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей (ст. 86).

Конституция РФ определяет только одну форму выражения Президентом РФ внешнеполитического направления деятельности государства — послания Президента Федеральному Собранию. При этом действующим законодательством не определяется юридический характер посланий Президента РФ, что является существенным упущением.

Политико-правовая природа посланий Президента РФ обусловлена программно-политическими принципами развития Российской Федерации на международной арене. Именно в посланиях Президента РФ определяются направления внешнеполитической деятельности государства, организация реализации которых возложена на Правительство РФ. Поэтому не случайно в Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти отмечается, что «планирование работы федерального органа исполнительной власти по основным направлениям деятельности осуществляется на основе Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации» [1].

В связи с этим полагаем, что послания Президента РФ Федеральному Собранию имеют правовую природу. Статус такого рода документов должен найти отражение либо в Федеральном конституционном законе «О Президенте РФ» либо в специальном законодательном акте, посвященном вопросам внешней политики (об этом будет сказано ниже).

Анализируя конституционно-правовой статус Президента РФ по осуществлению внешних функций государства, можно отметить четыре направления его деятельности: безопасность; оборона; внешняя политика; международные отношения.

Концептуальные и доктринальные идеи, цели в области внешнеполитической деятельности государства, стратегические приоритеты выражаются в концепциях, доктринах, стратегиях. Согласно действующему законодательству такие программно-политические документы в области внешних сношений, обороны и безопасности утверждаются Президентом РФ. Так, Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (в ред. от 5 октября 2015 г.) [2] определяет, что государственная политика в области обеспечения

безопасности является частью внешней политики Российской Федерации (ч. 1 ст. 4), основные направления которой определяются Президентом РФ (ч. 2 ст. 4) и утверждаются им в стратегии национальной безопасности и иных концептуальных и доктринальных документах (ч. 3 ст. 4). Согласно Федеральному закону от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» [3] Президент РФ утверждает Военную доктрину (подп. 2 ч. 2 ст. 4), концепцию развития Вооруженных Сил РФ (подп. 7 ч. 2 ст. 4). Приоритеты Российской Федерации в области внешней политики определены Президентом РФ в Концепции внешней политики 2008 г. [4].

В юридической литературе существует мнение, что в Конституции РФ должны найти отражение полномочия Президента РФ по утверждению Концепции национальной безопасности и Концепции внешней политики. Считаем, что закрепление таких полномочий Президента РФ является нецелесообразным по следующим соображениям.

Во-первых, в законодательстве нет устоявшейся трактовки и единой практики применения понятий «стратегия», «доктрина», «концепция». По сути, одни и те же документы называются то концепцией, то стратегией. Например, до 2009 г. действовала «Концепция национальной безопасности», а в настоящее время разработана и утверждена «стратегия национальной безопасности до 2020 г.» [5]. Однако полагаем, что это не говорит об их смысловой взаимозаменяемости. Согласно имеющемуся в науке утверждению «стратегия как программный документ должна включать замысел, указание на конкретную цель, способы и средства ее достижения, средства и ресурсы, которые могут быть затрачены на это» [6, с. 4]. Концепция же является государственно-управленческим документом, содержащим систему взглядов на государственную политику в области безопасности, а также программу ее реализации [7, с. 14].

Таким образом, в области национальной безопасности усматривается переход от системы взглядов к конкретным целям в области национальной безопасности и способам их достижения.

Во-вторых, в связи со сказанным выше, механизм внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ гораздо сложнее, чем в текущее законодательство.

В-третьих, помимо названных документов Президентом РФ утверждается Доктрина информационной безопасности, Военная доктрина, Концепция развития Вооруженных Сил РФ.

Однако в Конституции РФ можно предусмотреть соответствующее полномочие Президента РФ, которое технико-лингвистически выразилось бы как утверждение концептуальных и доктринальных документов в области внешней политики, обороны и безопасности.

Нельзя также согласиться с предложением о необходимости закрепления в Законе об обороне процедуры разработки, утверждения и обнародования Военной доктрины. Процедурные положения должны найти отражение в документах иного рода. Поэтому можно было указать на возможность отражения всех этих вопросов относительно всех концептуальных и доктринальных документов в едином нормативном акте.

Нужно отметить, что действующее законодательство довольно подробно регулирует полномочия Президента РФ по осуществлению внешних функций государства. Их можно объединить в следующие группы: а) по участию в законодательном процессе; б) по определению направлений внешней политики и ее осуществлению (например, формирование, реализация внешней политики); в) по осуществлению международных отношений (заключение международных договоров; назначение и отзыв дипломатических представителей; представительство Российской Федерации внутри страны и во взаимоотношениях с иностранными государствами; военно-техническое сотрудничество и др.); г) разработка и утверждение концептуальных и программных документов; взаимодействие с органами законодательной и исполнительной власти по вопросам внешней политики.

В настоящей работе не представляется возможным рассмотреть весь объем правового статуса Президента РФ по осуществлению внешних функций государства. Ввиду этого полагаем целесообразным обратить внимание читателя на проблему отражения в документах политико-правового характера статуса органов законодательной и исполнительной власти во внешнеполитической сфере, а также механизма их взаимодействия с Президентом РФ.

Президент как глава государства должен не только определять направления внешнеполитической деятельности, но и устанавливать основные приоритеты в общей концепции внешней политики, которые следует учитывать в своей деятельности органам законодательной и исполнительной власти. Любой орган должен видеть и ясно представлять объем своей работы, прав и обязанностей в связи с изменениями во внешнеполитическом курсе государства. Особенно это касается Правительства РФ, непосредственно осуществляющего внешнюю политику Российской Федерации.

Правовой статус Правительства РФ по осуществлению внешних функций государства в довольно общих чертах отражен в Конституции РФ, характеризующей его как орган, обеспечивающий и реализующий внешнюю политику Российской Федерации (п. «д» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

Конкретизация правового статуса Правительства РФ по осуществлению таких функций осуществляется в текущем законодательстве. Так, ст. 21 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2016 г.) [8] (далее — Закон о Правительстве РФ) определены полномочия Правительства РФ в сфере внешней политики и международных отношений: осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации; обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств; отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает граждан Российской Федерации за пределами ее территории; осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества.

При сопоставлении данных полномочий с полномочиями Президента РФ по осуществлению внешней политики невозможно не увидеть точки их пересечения. Однако более глубокое исследование полномочий Правительства РФ, заложенных в многочисленных нормативных актах, показывает несколько иной характер и содержание функций этого органа во внешней политике. Они более детальные и конкретны. Как видно из положений Закона о Правительстве РФ, такие полномочия, в отличие от полномочий Президента РФ, носят обеспечительную, регулятивную, контрольную и правозащитную направленность.

Существенным недостатком указанной статьи Закона является отсутствие перечня мер по обеспечению реализации внешней политики. Речь о таких мерах без их раскрытия идет в Концепции внешней политики (разд. V).

Вызывает затруднения ответ на вопрос об объеме полномочий Правительства РФ по регулированию и государственному контролю в области международно-технического сотрудничества. Так, Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (в ред. от 23 мая 2016 г.) «О науке и государственной научно-технической политике» [9] регулирование и контроль в области научно-технической политики определяет в общем виде применительно к органам государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации без конкретизации полномочий по органам.

В Основах законодательства Российской Федерации «О культуре» [10] отсутствуют положения, раскрывающие механизм регулирования и государственного контроля в области культурного сотрудничества.

Статья 32 Федерального закона от 15 июля 1997 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (в ред. от 12 марта 2014 г.) [11] специально посвящена вопросам обеспечения международных обязательств. Однако нормы данной статьи опять же не содержат меры, направленные на исполнение таких обязательств. Думается, что такие нормы не ограничиваются мерами, принимаемые в случае нарушения обязательств.

Кроме того, в Законе о Правительстве РФ не нашли отражения вопросы государственного регулирования международного сотрудничества в области образования, спорта.

Статьей 37 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» предусмотрено право Правительства РФ прекращать и приостанавливать действие международных договоров. В ст. 21 Закона о Правительстве РФ предусмотрено только право заключения таких договоров. Налицо некоторое несоответствие содержания двух актов высшей юридической силы, что требует устранения этого недостатка путем закрепления в п. 4 ст. 21 Закона права прекращения и приостановления международных договоров.

Согласно этому же пункту Правительство РФ наблюдает за выполнением другими участниками требований и положений международных договоров. В чем заключается такое наблюдение, каковы последствия выявления фактов несоблюдения другим участником международного договора — не ясно. Было бы целесообразно в Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации» конкретизировать механизм такого наблюдения и его правовые и организационные последствия.

Таким образом, в ходе проведенного анализа некоторых нормативных положений, регламентирующих правовой статус Президента РФ и Правительства РФ в области осуществления внешних функций государства, выявлены недостатки нормативных правовых актов технического и стратегического характера. Так, далеко не всегда источники права содержат необходимые нормы, регламентирующие процедуры взаимодействия Президента РФ и Правительства РФ по ряду принципиальных вопросов внешнеполитической деятельности, имеют место несоответствие содержания одного нормативного правового акта другому и иные коллизии правовой основы механизма реализации внешних функций Российского государства.

Список литературы:

1. О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (в ред. от 27 августа 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2005. — № 31, ст. 3233; 2015. — № 36, ст. 5037.
2. О безопасности : федеральный закон РФ от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (в ред. от 5 октября 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 1, ст. 2; 2015. — № 41, ч. 2, ст. 5639.
3. Об обороне : федеральный закон РФ от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 23, ст. 2750.
4. Концепция внешней политики Российской Федерации : утв. Указом Президента РФ от 12 февраля 2013 г. — URL: <http://www.kremlin.ru>.
5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. : Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Российская газета. — 2009. — № 88.
6. Стрельников, К.А. Государственно-правовая стратегия как категория современной юридической науки // Государственная власть и местное самоуправление. — 2009. — № 8. — С. 3–5.
7. Сулакшин, С.С. О проекте государственной концепции обеспечения транспортной безопасности // Транспортная безопасность и технологии. — 2005. — № 3. — С. 12–15.
8. О Правительстве Российской Федерации : федеральный конституционный закон РФ от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1997. — № 51, ст. 5712; 2016. — № 27, ч. 1, ст. 4155.
9. О науке и государственной научно-технической политике : федеральный закон РФ от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (в ред. от 23 мая 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 35, ст. 4137; 2016. — № 22, ст. 3096.
10. Основы законодательства Российской Федерации о культуре : утв. ВС РФ 9 октября 1992 г. № 3612-1 (в ред. от 28 ноября 2015 г.) // Российская газета. — 1992. — 17 нояб.; — 2014. — 5 дек.
11. О международных договорах Российской Федерации : федеральный закон РФ от 15 июля 1997 г. № 101-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 29, ст. 2757; 2014. — № 11, ст. 1090.

В.А. Вятчин,

кандидат юридических наук, профессор
кафедры гражданско-правовых
дисциплин Астраханского филиала
Саратовской государственной
юридической академии

V.A. Vyatchin,

Professor of the Department of Civil Law
Disciplines of Astrakhan branch of Saratov
State Legal Academy,
Master of legal sciences
ten3722@mail.ru

Неустойка как правовое средство

Аннотация: в работе предпринимается попытка объективно определить место, роль и значение неустойки в системе правовых средств, применяемых в гражданских правоотношениях. Методологическую основу проведенного исследования составляют категории диалектики познания, труды отечественных ученых-правоведов, нормативно-правовой материал, правоприменительная практика, справочные и архивные данные. Отмечается, что неустойка является наиболее распространенным в применении правовым средством, без нее не обходится практически ни один нормативный акт, входящий в систему гражданского законодательства. Нормы о неустойке не только многочисленны, но и многофункциональны, с их участием обеспечивается исполнение обязательств, они выступают в качестве меры ответственности, способа защиты прав и способа прекращения обязательств. Применение неустойки в качестве правового средства не ограничивается рамками гражданского права. Неустойка успешно и эффективно применяется в жилищном, земельном, природоохранном, таможенном, налоговом, банковском праве, что позволяет сделать вывод о том, что она является универсальным правовым средством.

Ключевые слова: система права, правовое средство, гражданское правоотношение, субинститут, неустойка.

Penalty as a legal remedy

Abstract: this work is dedicated to the resolution of these problems in which attempts to objectively determine the place, role and importance of the penalty to the remedies system, used in civil matters. The methodological basis of the study constitute the category of the dialectic of knowledge, works of domestic legal scholars, legal and regulatory material, law enforcement practice, reference and archival data. According to the study there are the following conclusion: the penalty is the most common in the use of legal means, because without it hardly cost more than a normative act included in the system of civil law. The rules on the penalty not only plentiful, but also multifunctional. With their participation ensured the fulfillment of obligations, they act as a measure of responsibility, ways to protect the rights and the method of termination of obligations. The application of the penalty as a legal means is not confined to civil law. Going beyond its limits, the penalty successfully and effectively used in residential, land, environmental, customs, tax, banking law, which allows to conclude that it is a universal legal means.

Keywords: law system, legal means, civil relations, sabinstitute, penalty.

Даже общий анализ действующего гражданского законодательства позволяет сделать вывод о том, что число норм о неустойке в нем значительно, а сама неустойка в них многофункциональна.

Выступая в качестве способа обеспечения исполнения обязательств, а при их нарушении — и в качестве меры гражданско-правовой ответственности, неустойка наряду с этим в отдельных правоотношениях, порой даже не обязательственных, является способом защиты гражданских прав, а

при необходимости — еще и способом прекращения этих прав. Ко всему, неустойка — это особый вид денежного обязательства.

Поэтому, исходя из многочисленности и разнообразия норм о неустойке, с определенной уверенностью можно заключить, что неустойка имеет свою собственную систему (структуру) в гражданском праве — субинститут, т. е. в рамки правового института поместить все нормы о неустойке не представляется возможным.

Образуя в системе гражданского права отдельный субинститут, неустойка при этом обладает свойствами и качествами, присущими правовым средствам, применяемым при регулировании имущественных и неимущественных отношений, входящих в предмет отрасли права, а при необходимости используемых и для защиты прав, вытекающих из этих отношений.

Возникает вопрос: что, собственно, представляет собой правовое средство, и как проявляет себя неустойка в качестве именно правового средства? В теории права существует несколько определений правового средства. Так Р.О. Халфина понятие «правовое средство» фактически приравнивает к праву в целом [1, с. 19], с чем согласиться нельзя, т. к. правовое средство может лишь применяться в действующей системе права для достижения определенного результата.

С.С. Алексеев под правовым средством понимает инструментальные явления правовой действительности, воплощающие регулятивную силу права, его энергию, которой принадлежит роль его активных центров [2, с. 14].

В.А. Сапун рассматривает правовое средство только как инструмент права [3, с. 20]. В.И. Гойман считает правовое средство элементом правового регулирования [4, с. 120].

По мнению А.В. Малько, понятие «правовое средство» позволяет обобщить те явления (инструменты и процессы), которые призваны обеспечить достижение поставленных в законодательстве и практике целей. Все правовые средства, по его мнению, подразделяются на «средства установления (инструменты) и средства деяния (технологии), т. к. результат невозможно получить только посредством субстанциональных явлений, которые автоматически не приводят к нужному эффекту» [5, с. 66–68].

В то же время, несмотря на отличия в трактовке понятия правового средства в разных учебных и научных изданиях, никем из авторов не отрицается взгляд на правовые средства как на субстанциональные феномены [6, с. 42].

Таким образом, определение сущности правовых средств имеет, в первую очередь, общетеоретическое значение. При этом, как и многие юридические понятия, понятие правового (юридического) средства анализируется и на отраслевом уровне, прежде всего, в сфере гражданского права.

В частности, по мнению Б.И. Пугинского, правовые средства представляют собой комбинации юридически значимых действий, совершаемых субъектами с дозволенной степенью усмотрения и служащих достижению их интересов, не противоречащих законодательству и интересам общества [7, с. 87].

Как отмечал Н.А. Баринов, регулируя имущественные отношения, гражданское право применяет различные средства воздействия на экономику и, прежде всего, на механизм товарно-денежных отношений. В качестве

правовых средств воздействия выступают отдельные нормы права, правоприменительные акты, договоры, юридические факты, субъективные права, юридические обязанности, запреты, поощрения, наказания и т. д. [8, с. 64].

«Правовые средства, — пишет А.В. Малько, — отличаются от иных правовых категорий, прежде всего, социально-юридической природой, функциональной направленностью на обеспечение интересов субъектов правоотношений и достижения поставленных правовых ориентиров, отражают информационно-энергетические качества, ресурсы и регулятивный потенциал права, выступают основными работающими частями (элементами) действия механизма правового регулирования, обеспечиваются государством и приводят к достижению конкретных результатов юридического характера» [9, с. 6–8].

«Механизм правового регулирования, — отмечает К.В. Шундилов, — есть комплекс юридических средств, последовательно организованных и действующих поэтапно по определенной нормативно защитной схеме, где все элементы правового механизма находятся в логичной взаимосвязи» [10, с. 83].

Исходя из изложенного, следует сделать вывод, что в рамках механизма правового регулирования правовые средства выполняют регулятивную, охранительную, стимулирующую, воспитательную функцию, а также функцию социального контроля. При этом главным в теории правовых средств является то, какие именно социальные задачи эти средства способны разрешить и где и в каком порядке их можно использовать в правоприменении с целью достижения желаемого определенного правового результата.

Например, если норма права имеет целью развить какие-либо общественные отношения, содействовать становлению новых социально значимых и ценных связей, то, как правило, в тексте этой нормы используются, через механизм правового регулирования, юридические средства стимулирующего, воспитательного характера (дозволения, льготы, поощрения). Если же норма применяется в целях охраны и защиты определенных общественных отношений, то в ней употребляются преимущественно правовые средства сдерживающего характера (запреты, ограничения, санкции.)

«Эффективно действующие нормы призваны закреплять такие правовые средства, которые позволили бы нейтрализовать негативные факторы и усилить действие позитивных. В противном случае действие негативных факторов будет более интенсивным, чем действие правовых средств, чего вряд ли желал бы законодатель» [11, с. 16].

Закономерно возникает вопрос о степени эффективности воздействия на гражданские правоотношения такого правового средства, как неустойка, которая занимает сейчас, как представляется, достаточно заметное место среди правовых средств. К тому же просматривается на перспективу тенденция значительного повышения интенсивности воздействия этого правового средства на различные виды гражданских правоотношений.

При этом на данный момент следует констатировать, что в теории и на практике сложилось не полное и не совсем объективное представление о неустойке как о специфическом правовом средстве. Это представление не меняется, несмотря на значительные изменения, произошедшие в граждан-

ском законодательстве России за последнее время. Как в трудах русских цивилистов, так и в работах исследователей советского периода неустойка по-прежнему рассматривается исключительно как способ обеспечения исполнения договорных обязательств и мера ответственности за их неисполнение или ненадлежащее исполнение [12, с. 184–186; 13].

При этом вся «новизна» современной цивилистической науки относительно неустойки часто сводится не к исследованию закономерностей расширения воздействия этого правового средства на различные виды гражданских правоотношений и повышению степени эффективности такого воздействия на гражданский оборот в целом, а наоборот — к существенному понижению роли и значения неустойки среди других правовых средств. Так, некоторые авторы отрицают наличие у неустойки свойств и качеств способа обеспечения исполнения обязательств, причем как у законной, так и у договорной [14, с. 36–40], хотя эти свойства и качества прямо закреплены в законе. Кроме того, в ряде публикаций предлагается отказаться от штрафной неустойки в виду ее несоответствия рыночным отношениям, и от альтернативной неустойки в связи с ее невостребованностью договорным правом [15, с. 212]. Можно ли согласиться с таким занижением роли неустойки в современном гражданском праве? Думается, что нет.

Как отмечалось выше, законодатель в большей степени склонен расширять, чем сужать применение норм о неустойке в гражданских правоотношениях. Так, нормы о неустойке содержатся не только в ГК РФ, но и еще в тридцати федеральных законах, как кодифицированных, так и некодифицированных, а также в нескольких десятках постановлений Правительства РФ.

Таким образом, как уже было указано, неустойка объективно образует цельную систему в гражданском праве — субинститут. При этом нормы о неустойке не только многочисленны, но и многофункциональны. Так, в договорной практике неустойка является наиболее часто применяемым правовым средством, о чем свидетельствуют статистические данные высших судебных инстанций страны [16, с. 34].

На основании изложенного можно сделать вывод, что неустойка как правовое средство несколько не утрачивает, а наоборот расширяет и укрепляет свое значение и присутствие в гражданском обороте.

Следует согласиться с Б.И. Пугинским, который обоснованно относит неустойку, как и другие меры имущественной ответственности, к правовым средствам обеспечения реализации прав и юридических обязанностей, полагая, что меры правового обеспечения преобразуются из норм в правовые средства на той стадии, когда применение каждого из них передается на усмотрение субъекта, превращаясь из обязанности в возможность, и когда использование его служит решению возникающих производственно- хозяйственных и иных задач [7, с. 136–137].

В то же время вывод о том, что неустойка как правовое средство только обеспечивает реализацию прав и исполнение обязанностей в гражданских правоотношениях, не совсем точен. Правовые средства призваны обеспечивать достижение и других целей, а именно, определять оптимальные подходы в повышении эффективности воздействия норм права на конкретные

общественные отношения для достижения социально значимых результатов; выявлять место и роль различных правовых явлений в реализации законных интересов субъектов, их защите; находить оптимальные сочетания юридических средств в правовых режимах и методах правового регулирования; формировать наиболее адекватные и качественные подходы к правовому регулированию общественных отношений, повышая тем самым правовую культуру общества [17, с. 16–20].

Соответственно и неустойка, являясь одновременно и регулятивным, и охранительным правовым средством, обеспечивает беспрепятственное движение интересов субъектов к ценностям, гарантирует их законное и справедливое удовлетворение, вносит цивилизованность в правоотношения, предлагая вместо незаконных и стихийных правовых механизмов решения возникающих проблем законные способы устранения конфликтов, преодоления стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права препятствий.

При этом следует помнить, что неустойка является весьма оригинальным и специфическим правовым средством, появившимся в отечественном законодательстве с возникновением государства и необходимостью правового регулирования общественных отношений в целом.

Поэтому изначально с применением неустойки регулировались и защищались не только права и обязанности, вытекающие из гражданских и иных частных правоотношений, но и права и обязанности лиц, возникающие из публично-правовых отношений (уголовные, административные и др.). Хотя в современной российской теории права неустойка считается правовым средством из арсенала гражданского законодательства, в то же время положения о неустойке применяются в земельном, водном, природоохранном, жилищном, административном, налоговом, банковском законодательстве.

Разумеется, смешивать эти неустойки нельзя ввиду различий в предмете и методе правового регулирования в разных отраслях права, но общие черты у неустойки из гражданского права и, например, пени, штрафа из налогового права, безусловно, есть, не говоря уже о более близком сходстве неустойки в гражданском, жилищном, земельном законодательстве. Так, в п. 1 ст. 2 Налогового кодекса РФ прописано, что институты, понятия и термины гражданского права, используемые в налоговых правоотношениях, применяются в том значении, в каком они использовались в гражданском праве, если иное не предусмотрено налоговым законодательством.

Следовательно, в законе все же имеется оговорка, что сущность таких правовых средств, как штраф и пеня в гражданском и налоговом праве может быть разной, а, например, отличие между неустойкой, предусмотренной п. 14 ст. 155 Жилищного кодекса РФ за просрочку квартирной платы и оплаты коммунальных услуг, и неустойкой, предусмотренной п. 26 Правил бытового обслуживания населения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 15 августа 1997 г. № 1025 за нарушение срока начала оказания услуги, установить практически невозможно.

В то же время неустойка в Законе РФ «О защите прав потребителей» носит как гражданско-правовой, так и административно-правовой характер. То же

самое можно сказать и о неустойке, предусмотренной Федеральными законами от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве», от 5 апреля 2012 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Из приведенного анализа законодательных актов можно сделать вывод, что в современном праве неустойка как юридическое средство имеет общеправовое и гражданско-правовое значение. Соответственно применение неустойки с учетом ее многофункциональности возможно как в гражданских, так и иных правоотношениях, имеющих как частный, так и публичный характер. В заключение следует отметить, что, хотя предметом исследования в настоящей статье и является гражданско-правовая неустойка, однако при необходимости проведения сравнительного анализа воздействия неустойки на отдельные общественные отношения представляется целесообразным ее раскрытие и в качестве универсального правового средства.

Список литературы:

1. Халфина, Р.О. Правовое средство социального управления / Р.О. Халфина. — М.: Наука, 1988. — 255 с.
2. Алексеев, С.С. Правовые средства: постановка проблем, понятие, классификация // Советское государство и право. — 1987. — № 6. — С. 16–23.
3. Сапун, В.А. Инструментальная теория права в юридической науке // Современное государство и право. Вопросы теории и истории : сборник научных трудов. — Владивосток, 1992. — С. 17–30.
4. Гойман, В.И. Действие права (методологический анализ) / В.И. Гойман. — М.: Академия МВД России, 1992.
5. Малько, А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. — 1998. — № 2. — С. 66–77.
6. Алексеев, С.С. Теория права / С.С. Алексеев. — М.: БЕК, 1995. — 320 с.
7. Пугинский, Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях / Б.И. Пугинский. — М.: Юридическая литература, 1984. — 224 с.
8. Баринев, Н.А. Имущественные потребности и гражданское право / Н.А. Баринев. — Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987. — 192 с.
9. Малько, А.В. Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. — 1999. — № 2. — С. 4–16.
10. Шундинов, К.В. Правовые механизмы: постановка проблемы // Вестник СГАП. — 2002. — № 3. — С. 82–86.
11. Сырых, В.М. Истинность и правильность, как критерии теоретической эффективности норм права // Эффективность закона / под. ред. Ю.А. Тихомирова. — М., 1997. — С. 9–28.
12. Шершеневич, Г.Ф. Курс гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. — Тула: Автограф, 2001. — 720 с.
13. Мейер, Д.И. Русское гражданское право : в 2 ч. : по испр. и доп. 8-му изд. 1902 г. Ч. 2 / Д.И. Мейер; Редкол.: В.С. Ем и др. — М.: Статут, 1997. — 455 с.
14. Пучковская, И.И. Неустойка не является способом обеспечения исполнения обязательств // Юрист. — 2013. — № 7. — С. 36–40.
15. Яковлев, В.Ф. Принуждение в гражданском праве // Проблемы современного гражданского права : сборник статей / отв. ред. В.Н. Литовкин, В.А. Рахмилович. — М.: Городец, 2000. — С. 220–221.

16. Сделки и договоры. Обзор судебной практики / под ред. А.В. Коновалова. М., 2007.

17. Огибалний, Ю.А. Средства и способы обеспечения индивидуальной свободы личности в гражданском материальном и процессуальном праве / Ю.А. Огибалний. — Тверь: ТГУ, 1991. — 96 с.

М.А. Дубровина,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры конституционного и
международного права
Саратовской государственной
юридической академии

M.A. Dubrovina,
Candidate of law, Associate Professor,
Saratov state Academy of law
k_kmp@ssla.ru

Опросы общественного мнения — критерий эффективности свободы слова в России

Аннотация: актуальность статьи обусловлена возрастающим интересом к возрождению института опроса общественного мнения и развитием конституционной социологии. Цель статьи заключается в определении конституционных оснований учета мнения населения в Российской Федерации, а также формулировке и обосновании шкалы оценки результатов опросов общественного мнения. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (анализа, синтеза) и частнонаучных (социологический, статистический) методов. Для достижения поставленной цели имеет значение уяснение различных факторов: юридически грамотная постановка вопросов, выносимых на общественное обсуждение, территории проведения опросов, отношение населения к опросам, а также то, какие организации их проводят. Основная задача опросов общественного мнения состоит в оценке реальных настроений в российском обществе и вместе с этим оценке эффективности реализации свободы слова в России.

Ключевые слова: свобода слова, свобода общественного мнения, опросы общественного мнения, конституционализация общественной жизни, критерии эффективности свободы слова, конституционная социология; транспарентность государственной власти.

Public opinion polls — the criterion of effectiveness of the freedom of speech in Russia

Abstract: the relevance of the article due to the growing interest in the revival of the institute of public opinion poll and development of constitutional sociology. The purpose of the article is to determine the constitutional grounds account public opinion in the Russian Federation, as well as the formulation and justification of the results of public opinion polls rating scale. The implementation of the tasks has been achieved with the help of general scientific (analysis, synthesis) and specific scientific (sociological, statistical) methods. For the purpose of this article is the value of understanding various factors: a legally correct formulation of the issues submitted for public discussion, the territory of the poll, the attitude of the population to the polls, as well as any organization of their conduct. The main task of the public opinion polls — assessment of real sentiment in Russian society and at the same time evaluation of the implementation of freedom of speech in Russia/

Keywords: freedom of speech, freedom of public opinion, public opinion polls, the constitutionalization of social life, criteria of efficiency of freedom of speech, constitutional sociology; transparency of state power.

Критерием эффективности свободы слова можно назвать востребованность конституционной свободы слова у граждан, проживающих в России. Выяснение этого критерия лежит в области конституционной со-

циологии [1, с. 23–29], которая на современном этапе российского конституционного развития является перспективным методом исследования развития конституционных процессов и состояний.

Применительно к сфере реализации свободы слова основная задача данного процесса заключается в оценке эффективности свободы слова, выражения мнений и ее применимости сквозь призму всех конституционно-правовых отношений. Процесс конституционализации государственной и общественной жизни должен проходить с учетом повышенной информативности общественной и государственной деятельности, ее доступности и открытости, массовой вовлеченности граждан, обеспечения обратной связи между органами государственной власти и населением, выявления общественных настроений, отношения к принимаемым и осуществляемым государственным решениям.

10 марта 1994 г. Всероссийским центром исследования общественного мнения были сформулированы результаты опроса, в котором приняли участие 1600 респондентов в 153 населенных пунктах в 46 областях, краях, республиках России. Вопрос, на который предлагалось ответить, был сформулирован следующим образом: «Как Вы считаете, свобода слова и печати, которая установлена у нас в последние годы, принесла больше пользы или больше вреда?». Если бы этот опрос проводился в наши дни, то сама постановка главного вопроса была бы иной. В стране, признавшей на конституционном уровне приоритет демократических ценностей, на наш взгляд, некорректно, даже неконституционно говорить о вреде свободы слова. В 1994 г. мнения респондентов распределились таким образом: больше пользы в свободе слова усмотрели 40 % опрошенных, больше вреда — 34 %, затруднились ответить — 26 % [2]. Такие итоги опроса можно назвать вполне объяснимыми и ожидаемыми для своего времени. Традиции свободного выражения мнения в период с 1985 г. «прививались» российскому обществу. Процесс этот был достаточно длительным. Примером тому служат «будки гласности» с видеокамерой внутри (1991 г.). Каждый желающий мог высказаться свободно о ситуации в стране, с целью быть услышанным органами власти. Одна из таких «будок» была установлена на Красной площади.

Исследование общественного мнения с формулировкой вопроса «После избрания Владимира Путина Президентом России как изменилась свобода слова, печати, перемещения за рубеж?» проводилось четыре раза в короткие промежутки времени (30 июля 2000 г., 15 сентября 2000 г., 15 марта 2001 г., 15 августа 2002 г.). Число респондентов составило 1600 человек из 46 регионов России (более чем в половине субъектов Российской Федерации). Исследуемые свободы, являющиеся содержанием соответственно права на свободу слова, права на свободу печати, права на свободу передвижения, должны быть выделены в три самостоятельных опроса, т. к. по результатам сложно определить, о каком именно праве говорили опрошенные. В 2000 г. 4 % респондентов ответили, что ситуация значительно улучшилась, 19 % — несколько улучшилась, 63 % — практически не изменилась, 12 % — несколько ухудшилась, 2 % — значительно ухудшилась [3]. Однако в 2000 г. еще рано было говорить о конкретных результатах, ввиду того, что после выборов Президента Российской Федерации, по итогам которых на эту должность был в первый раз избран

В.В. Путин, прошло менее полугода. В марте 2001 г. (через год после избрания) результаты опроса изменились в сторону положительной динамики реализации прав 9 % респондентов ответили, что ситуация значительно улучшилась, 27% — несколько улучшилась, 54 % — практически не изменилась, 8 % — несколько ухудшилась, 1 % — значительно ухудшилась [4]. В сознании Россиян в 2002 г. также сложилось устойчивое мнение о положительных результатах до президентства В.В. Путина в вопросах реализации свободы слова, свободы печати и свободы перемещения за рубеж: 13 % сочли, что ситуация значительно улучшилась, 40 % — несколько улучшилась, 39 % — практически не изменилась, 6 % — несколько ухудшилась, 2 % — значительно ухудшилась [5]. В последние годы таких опросов не проводилось.

Результаты подобных опросов поставили в зависимость реализацию свободы слова от личности конкретного человека, занимающего должность Президента РФ. Уточняя этот тезис, отметим, что от действующего Президента зависит создание условий для реализации перечисленных прав, а не их признание. Провозглашенные Конституцией РФ (ст. 29) свобода слова, свобода мысли, свобода массовой информации являются непререкаемыми ценностями российского конституционализма. Хотя в России, где, говоря словами В.О. Ключевского, «нужда реформ назревала раньше, чем народ созрел для реформ, личные особенности государей приобретали особую значимость» [6, с. 3–4]. По мнению Б.В. Чернышева, руководители страны при всем различии их индивидуальных качеств, играли основную роль в подготовке, принятии и реализации важнейших решений внутренней и внешней политики, определяя в значительной степени их конечный результат [6, с. 4].

В 2000 г. Всероссийским центром опроса общественного мнения проводился еще один интересный опрос населения. Респонденты должны были ответить на вопрос: «В какой мере Вы согласны или не согласны с тем, что “свобода слова” как свобода высказывать любые мнения, даже те, с которыми большинство решительно не согласно, не так уж и важна для населения страны?». Совершенно согласились с незначительной значимостью свободы слова в нашей стране 12 % опрошенных; скорее согласились, чем опровергли этот тезис 28 %; скорее не согласились с тезисом 40 % респондентов; совершенно не согласились 20 % опрошенных. Таким образом, приблизительно 40 % населения не видели особой ценности свободы слова и свободы выражения мнений в России (2000 г.) [7]. В 2004 г. в числе угроз демократическим ценностям, в том числе свободе слова, россияне назвали, в частности: большой разрыв между богатством и бедностью — 30 % респондентов (в 2005 г. на тот же вопрос — 45 %); сращивание власти и капитала (олигархов и высшей бюрократии) — 15 % опрошенных (в 2005 г. — 25 % опрошенных обозначили данный критерий); сами люди не умеют и не хотят бороться за свои права и интересы — 16 % (в 2005 г. — 19 %); средства массовой информации теряют свою независимость — 5 % (в 2005 г. — 6 %), угроза международного терроризма — 6 % (в 2005 г. — 6 %) и другие причины [8].

Опрос, проводившийся в Москве в 2011 г. среди 1600 человек, выявил тенденцию, согласно которой 49 % опрошенных готовы к публичным акциям протеста в том случае, если будут ущемлены их гражданские права, такие

как свобода слова, совести, выражения мнений [9]. Данный показатель не считаем высоким, ввиду того, что в развитых странах граждане осознают особую значимость свободы слова, и более трети населения готовы отстаивать ее любыми законными способами.

Такие опросы общественного мнения должны стать регулярными для того, чтобы вовремя выявлять настроения населения. Общественное мнение нельзя недооценивать [10]. «Невозможно было провести “крымскую весну”, не опираясь на общественное мнение, — уверен председатель Общественной палаты Крыма Г. Иоффе. — Со стороны наших врагов, а не оппонентов, мы слышим, что события, произошедшие в Крыму в прошлом году, были смоделированы и ни на чем не основывались. Однако “крымская весна” отвечала чаяниям крымчан, общественное мнение было на стороне тех процессов, которые произошли в марте прошлого года» [11]. С этим тезисом следует полностью согласиться. По-настоящему легитимная власть — это власть, в своих действиях опирающаяся на мнения населения. Диалог населения с властью возможен через обеспечение взаимодействия граждан, общественных и иных некоммерческих организаций с органами власти, формирование общественного мнения и доведения его до сведения чиновников, обеспечение участия представителей общества в решении актуальных вопросов развития регионов, развитие институтов гражданского общества. Для этого нужны условия реализации свободы слова и регулярные опросы общественного мнения о ее состоянии.

Вопросы, которые должны стать традиционными для подобных опросов, мы формулируем так: «Можете ли Вы свободно высказывать свое мнение либо выражать его любым законным способом, не опасаясь преследований?»; «Считаете ли Вы условия, способы, средства, созданные в России, достаточными и доступными для Вас, позволяющими реализовать право на свободу слова и свободу выражения мнения?». Чтобы оценить результат, предлагаем следующую шкалу ответов: менее 50 % положительных ответов свидетельствовали бы об ухудшении ситуации в сфере распространения мнений, потому как ограничиваться простым математическим большинством в этом вопросе не следует. Традиция свободомыслия должна характеризовать все общество, либо его преобладающую часть (нельзя не учитывать при этом абсентеистов, поведение которых характеризуется уклонением от политического участия). От 50–70 % положительных ответов на поставленные вопросы характеризуют общество как наращивающее традиции свободомыслия; от 70–85 % — общество с высокими демократическими достижениями в области свободы распространения мнений, высокой степенью толерантности к высказываемым мнениям и поведению. Способны ли такие общества противостоять угрозам современности и каким образом — серьезный вопрос.

На наш взгляд, опросы общественного мнения — это еще один критерий претворения в жизнь свободы слова в России. Немаловажная грань этого процесса — отношение населения к опросам общественного мнения. С точки зрения 53 % пользователей Рунета, опросы общественного мнения представляют интерес, прежде всего, для самих социологов, проводящих исследования с научной целью. Около 48 % считают, что эти данные нужны политикам, органам власти, 36 % видят в числе основных потребителей СМИ,

а 29 % — деловые круги, предприятия и торговые компании. Только 8 % пользователей Рунета считают, что данные опросов общественного мнения никому по-настоящему не нужны, напротив, 31 % верят, что их результаты любопытно было бы узнавать всем гражданам. Таковы итоги проведенного «Гласом Рунета» онлайн-опроса 2017 интернет-пользователей, представляющих активную (недельную) аудиторию Рунета (2014 г.) [12]. Из результатов опроса следует, что степень заинтересованности граждан в общественно-политических процессах невелика, хотя определенные подвижки в направлении развития гражданского общества все же имеются. «...В настоящее время в России гражданское общество лишь конституционно-декларировано, находится в зачаточном состоянии и только сейчас у нас начинают складываться основные элементы гражданского общества. Формирование в России институтов гражданского общества в этом смысле можно рассматривать как возвращение нашей страны на магистральный путь цивилизованного развития» [13, с. 47].

Следует обратить внимание и на то, какие организации проводят опросы общественного мнения, т. к. их результаты часто зависят от того, чьи интересы поддерживают исследовательские центры. Идеальным было бы проведение совместных социологических исследований группами, созданными при государственной поддержке при участии общественных объединений, средств массовой информации, общественных палат регионов на равных правовых условиях, либо общественными организациями, действующими на территории Российской Федерации, учеными-конституционалистами.

А.В. Малько справедливо доказывает, что важнейшими принципами современной правовой политики являются научная обоснованность и прогнозирование, которые направлены на предвидение вариантов развития регулируемых отношений [14, с. 11]. Опросы общественного мнения могут стать действенным средством и основой составления правовых прогнозов.

Конституционной свободе слова корреспондирует так называемое «право быть услышанным». Конституционное право на свободу мысли и слова в России приобретет декларативную сущность при отсутствии реальных гарантий его реализации, а также при отсутствии обратной связи между субъектом конституционного права на свободу слова и тем субъектом конституционно-правовых отношений, кому она непосредственно адресована. Следовательно, еще одним критерием эффективности свободы слова в субъектах является обратное воздействие, результат реализации свободы слова.

Список литературы:

1. Кабышев, С.В. Конституционная социология реорганизации местного самоуправления в Крыму // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2015. — № 5. — С. 23–29.
2. URL: http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=483&q_id=36141&date=10.03.1994 (дата обращения: 17.01.2016).
3. URL: http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=344&q_id=27680&date=15.11.2000 (дата обращения: 17.01.2016).
4. URL: http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=321&q_id=25807&date=15.03.2001 (дата обращения: 17.01.2016).

-
5. URL: http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=293&q_id=23396&date=15.08.2002 (дата обращения: 17.01.2016).
6. Чернышев, Б.В. Разработка и принятие государственных решений в России: уроки истории (XVIII–XX вв.) / Б.В. Чернышев. — Саратов: СЮИ МВД России, 2003. — 256 с.
7. URL: http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=344&q_id=27716&date=15.11.2000 (дата обращения: 17.01.2016).
9. URL: http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=172&q_id=14315&date=20.01.2004 (дата обращения: 17.01.2016).
10. URL: http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=718&q_id=51985&date=27.03.2011 (дата обращения: 17.01.2016).
11. Авакьян, С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 1. — С. 12–20.
12. Роль общественного мнения в современном Крыму. — URL: <http://www.opcrimea.ru/novosti/rol-obshhestvennogo-mneniya-v-sovremennom-krymu.html> (дата обращения: 17.01.2016).
13. «Глас Рунета» — служба опросов интернет-аудитории. — URL: <http://subscribe.ru/archive/media.vox/201412/18142445.html> (дата обращения: 17.01.2016).
14. Гавриленко, В.И. Власть и общество (конституционные принципы взаимодействия) // Конституционное развитие России : межвуз. сборник науч. статей. Вып. 10 / под ред. В.Т. Кабышева. — Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2009.
15. Малько, А.В. Научная обоснованность и прогнозирование как важнейшие принципы современной правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. — 2012. — № 1. — С. 8–14.

Е.С. Лапин,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры криминалистики
Саратовской государственной
юридической академии

E.S. Lapin,
Candidate of Law Sciences, Associate
Professor,
Saratov State Law Academy
k_kriminal@ssla.ru

Требования к проведению гласного оперативно-розыскного мероприятия «опрос»

Аннотация: в статье рассматриваются требования к порядку осуществления гласного оперативно-розыскного мероприятия «опрос», которые не урегулированы законом. Актуальность темы статьи обусловлена возрастающей значимостью оперативно-розыскной деятельности для выявления, раскрытия, расследования и предупреждения преступлений. Цель статьи — проанализировать практику использования результатов проводимого в гласной форме оперативно-розыскного мероприятия «опрос» в уголовном процессе и предложить рекомендации по их оптимальному осуществлению. Для достижения поставленной цели использованы общенаучные (анalogии, сравнения) и частнонаучные (сравнительно-правовой, формально-юридический) методы. Автором сделан вывод, что правила проведения гласного ОРМ «опрос», результаты которого используются в доказывании по уголовному делу, должны идти по пути сближения с порядком производства сходных с ним процессуальных действий при сохранении той специфики, что определяется особым характером оперативно-розыскных действий.

Ключевые слова: опрос, оперативно-розыскная деятельность, гласные мероприятия, правовое регулирование, уголовное судопроизводство.

Requirements to the public operational search action of informal questioning

Abstract: this article discusses the requirements for exercising the public operational search action of informal questioning, which are not regulated by law. The relevance of this issue stems from the growing importance of operational search activity in general for identification, detection, investigation, and prevention of crimes. The article aims to analyze the practice of using the results of a publicly performed operational search action of informal questioning in criminal procedure, and to suggest recommendations for their most effective implementation. This objective was achieved with the help of general scientific methods (analogy and comparison) and special scientific methods (comparative legal and formal legal methods). The author concludes that the rules of a public operational search action of informal questioning, whose results are used in criminal procedure as proof, should align more closely with the procedure of similar legal proceedings while maintaining its characteristic aspects that are determined by the distinctive nature of operational search actions.

Keywords: informal questioning, operational search activity, public measures, legal regulation, Criminal Procedure.

Наличие пробелов в законодательстве, регламентирующем порядок проведения оперативно-розыскных действий, в частности, оперативно-розыскных мероприятий (далее — ОРМ), ставит на повестку дня вопросы оптимизации этого порядка. В отношении опроса в оперативно-розыском законодательстве вообще не закреплено каких-либо требований и не установлены какого-либо ограничения. Ведомственные толкования правил осуществления ОРМ приводят подчас к тому, что результаты, получаемые в ходе ОРМ, не могут приобрести статус доказательства. В настоящей статье мы коснемся некоторых вопросов порядка проведения лишь одного ОРМ — опроса, причем того, что осуществляется в гласной форме. От их надлежащего решения зависит возможность приобщения полученных в ходе опроса результатов к материалам уголовного дела в качестве доказательства.

Прежде всего определим, что такое опрос как ОРМ. В научной юридической литературе существует множество определений опроса [1–3]; их анализ выходит за рамки, очерченные темой настоящей статьи. Предлагаемое сводное определение до известной степени удовлетворит большинство авторов, занимающихся изучением проблем в области теории оперативно-розыскной деятельности (далее — ОРД): опрос — это ОРМ, представляющее собой специальную беседу с лицом, которое обладает или может обладать информацией, имеющей значение для решения задач ОРД.

Когда в отношении результатов гласного опроса (не требующего рассекречивания сведений, составляющих государственную тайну, и их носителей, как непрямого условия введения в уголовный процесс) принимается решение о представлении их в уголовное судопроизводство, представляется логичным при рассмотрении порядка проведения данного ОРМ взять за основу ряд уголовно-процессуальных положений, регламентирующих производство сходных с ним таких процессуальных действий, как получение объяснений и допрос, экстраполируя их не механически, а с учетом специфики ОРД на порядок осуществления этого ОРМ. Подобный подход вполне уместен, потому как совершенно очевидно, что законодатель движется по пути, ведущему

к сближению порядка проведения гласных ОРМ с порядком производства сходных с ними процессуальных действий (например, в случае изъятия материальных объектов, включая электронные носители информации, при проведении гласных ОРМ Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. от 6 июля 2016 г.) (п. 1 ч. 1 ст. 15) [4] прямо указывает на соблюдение порядка проведения и протокольной фиксации хода и результатов ОРМ в соответствии с требованиями УПК РФ). И такого «сближения» не следует опасаться, потому что оно, якобы, может привести к сращиванию уголовно-процессуальной деятельности и ОРД. Поскольку законом закреплена принципиальная разница между следственными действиями и ОРМ, результаты последних «являются не доказательствами, а лишь сведениями об источниках тех фактов, которые, будучи полученными с соблюдением требований Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности”, могут стать доказательствами только после закрепления их надлежащим процессуальным путем, а именно на основе уголовно-процессуального закона» [5].

Из положений ч. 1 ст. 144 УПК РФ, относящихся, в частности, к возможности получения объяснений до возбуждения уголовного дела и использования их в качестве доказательств, по аналогии проистекает, что в гласной форме опрашиваемому должны разъясняться обязанности, права и обеспечиваться возможность осуществления последних в той части, которая затрагивает его интересы, в том числе права не свидетельствовать против самого себя, своего супруга (своей супруги) и других близких родственников, круг которых определен п. 4 ст. 5 УПК РФ.

Конституцией РФ (ч. 2 ст. 26) гарантируется право пользования родным языком. Конкретизируя эту конституционную норму применительно к гласному ОРМ «опрос», следует утверждать, что перед началом опроса лицу должно быть разъяснено право давать объяснения на родном языке или на любом свободно избранном им языке общения, а также пользоваться услугами переводчика, которое закреплено п. 3 ст. 18 Закона РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации». Установленное в суде не соблюдение этого права будет оценено как существенное нарушение закона и, следовательно, результаты данного опроса, переданные в уголовный процесс, не будут иметь юридической силы, использоваться для доказывания обстоятельств по уголовному делу. Органы, осуществляющие ОРД, должны руководствоваться в своей деятельности принципами (императивными требованиями), изложенными в оперативно-розыском законе. Статья 3 этого Закона относит к таковым, в частности, соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Из новеллы, закрепленной ч. 1^а ст. 144 УПК РФ Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ [6], следует, что опрашиваемое лицо может быть предупреждено о неразглашении данных досудебного производства, установленной ст. 161 УПК РФ.

Кроме этого, по аналогии, исходя из содержания ч. 1^а ст. 144 УПК РФ, опрашиваемое лицо вправе жаловаться на действия (бездействие) и решения оперативного сотрудника (оперативно-розыскного органа, начальника

оперативно-розыскного органа) в порядке, установленном гл. 16 УПК РФ. Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» было дано разъяснение (п. 4), в соответствии с которым решения, по мнению гражданина, нарушающие его права и свободы, могут быть обжалованы в суде в порядке ст. 125 УПК РФ, если эти решения должностных лиц органа, осуществляющего ОРД, были приняты в связи с выявлением, пресечением преступлений, а также проверкой поступивших заявлений и иных сообщений о совершенном или готовящемся преступлении [7, с. 3].

Представляется возможным произвести интерполяцию требования ч. 3 ст. 164 УПК РФ в отношении следственных действий, на проведение названного ОРМ, установив за правило, что получение сведений в ходе гласного опроса не должно происходить в ночное время, за исключением случаев, не терпящих отлагательства.

Особо следует отметить ситуацию получения информации в ходе гласного опроса от несовершеннолетнего. В соответствии с ч. 1 ст. 191 УПК РФ при допросе потерпевшего или свидетеля, не достигшего возраста шестнадцати лет либо достигшего этого возраста, но страдающего психическим расстройством или отстающего в психическом развитии, предусмотрена обязанность обеспечить участие педагога или психолога. Это правило должно распространяться и на проведение гласного опроса несовершеннолетнего. К сожалению, не для всех оперативных сотрудников это является очевидным. В соответствии со ст. 188 УПК РФ опрос лица, не достигшего возраста шестнадцати лет, следует производить с уведомлением его законных представителей либо администрации по месту его учебы или работы; иной же порядок опроса несовершеннолетнего может допускаться лишь тогда, когда это продиктовано соответствующей оперативно-тактической ситуацией.

Государство гарантирует право каждому на получение квалифицированной юридической помощи (ч. 1 ст. 48 Конституции РФ). Вопрос о возможности получения такой помощи лицу, в отношении которого проводится гласное ОРМ, никаким образом не урегулирован в Федеральном законе от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». Однако по этому вопросу имеется правовая позиция Конституционного Суда РФ, заключающаяся в том, что если лицо ходатайствует о допуске к участию в проведении данного гласного ОРМ адвоката, которого может себе сам обеспечить, то оперативный работник не вправе отказать опрашиваемому в этой просьбе [8].

Исходя из содержания Определения Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. № 211-О [9], опрос подозреваемого или обвиняемого, содержащегося под стражей, не должен проводиться в отсутствие защитника и без разъяснения ему права отказаться от участия в этом ОРМ. Опрос указанных участников уголовного судопроизводства не может подменять собой их допросов следователем, предметом которых являются обстоятельства совершенных ими преступлений.

Не соблюдение оперативником вышеуказанных прав опрашиваемого, а также любое учинение препятствий в их осуществлении ставят результаты данного ОРМ

под угрозу быть не допущенными в уголовном судопроизводстве как доказательства. Напротив, при соблюдении вышеперечисленных требований и ограничений результаты (как правило, материалы аудио- или видеозаписи), полученные в ходе гласного ОРМ «опрос», могут быть представлены органу дознания, следователю или в суд и приобщены к материалам уголовного дела в качестве доказательства.

Приведенный анализ требований к осуществлению указанного гласного ОРМ позволяет сформулировать предложение по совершенствованию оперативно-розыскного законодательства. Представляется необходимым внести изменение в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», дополнив ст. 8 новой частью (после ч. 3) следующего содержания: «Гласный опрос проводится в форме беседы по общим правилам производства допроса, предусмотренным уголовно-процессуальным законом Российской Федерации. Опрос в гласной форме лица, не достигшего возраста шестнадцати лет, осуществляется с уведомлением его законных представителей либо администрации по его месту учебы или работы с соблюдением требований, предъявляемых к проведению допроса с участием несовершеннолетнего, установленных уголовно-процессуальным законом Российской Федерации».

Список литературы:

1. Абидов, А.С. Опрос как оперативно-розыскное мероприятие и использование его результатов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.С. Абидов. — Владимир, 2006. — 22 с.
2. Захарцев, С.И. Теория и правовая регламентация оперативно-розыскных мероприятий : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С.И. Захарцев. — СПб., 2004. — 41 с.
3. Карпухин, С.В. Правовое регулирование опроса в оперативно-розыскной деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.В. Карпухин. — СПб., 2005. — 21 с.
4. Об оперативно-розыскной деятельности : федеральный закон РФ от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (в ред. от 6 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 33, ст. 3349.
5. По делу о проверке конституционности статьи 21 и статьи 21¹ Закона РФ «О государственной тайне» в связи с жалобой гражданина О.А. Лапитева : постановление Конституционного Суда РФ от 6 ноября 2014 г. № 27-П // Российская газета. — 2014. — 19 нояб.
6. О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон РФ от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2013. — № 9, ст. 875.
7. О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 1 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2009. — № 4. — С. 2–6.
8. По жалобе гражданина Чурова Анзуара Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями пунктов 1 и 3 части 1 статьи 6 и подпунктов 1 и 2 статьи 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» : определение Конституционного Суда РФ от 9 июня 2005 г. № 327-О. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_55925/ (дата обращения: 21.05.2016).
9. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Барковского Константина Олеговича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 127 УПК РСФСР, пунктом 1 части первой статьи 6 и пунктом 3 части первой статьи 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» : определение

М.Е. Никитенко,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры уголовного процесса,
криминалистики и основ судебной экспертизы
Красноярского государственного аграрного
университета

С.А. Трофимова,
кандидат философских наук, доцент
кафедры теории и истории государства и
права
Красноярского государственного аграрного
университета

И.Б. Трофимова,
старший преподаватель
кафедры теории и истории
государства и права
Красноярского государственного аграрного
университета

M.E. Nikitenko,
Candidate of Law, Associate Professor,
Krasnoyarsk State Agrarian University

S.A. Trofimova,
Candidate of philosophy, Associate
Professor,
Krasnoyarsk State Agrarian University

I.B. Trofimova,
Senior lecturer,
Krasnoyarsk State Agrarian University

Отдельные вопросы законодательной регламентации традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера*

Аннотация: актуальность статьи обусловлена необходимостью рассмотрения вопроса обеспечения продовольственной безопасности Арктических территорий с учетом ресурса традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов Севера (далее — КМНС). За счет поддержания традиционных промыслов можно, во-первых, решить вопрос самообеспечения продуктами питания, производство которых возможно в условиях Крайнего Севера. Во-вторых, развитие традиционных форм хозяйствования имеет социальное значение, так как поддерживает традиционный уклад жизни КМНС, решает проблемы занятости и расселения людей. Цель статьи — проанализировать федеральное и региональное законодательство на предмет регламентации традиционных промыслов как одного из звеньев экономической цепочки реализации программы самообеспечения продовольствием северных территорий. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных и частнонаучных методов. Авторы приходят к выводу о том, что несовершенство законодательной базы приводит к ограничению промысловой деятельности КМНС, что, в свою очередь, не позволяет включить традиционные формы хозяйствования в программу продовольственной безопасности Арктической зоны.

Ключевые слова: продовольственная безопасность Арктики, традиционная хозяйственная деятельность, северные территории, коренные малочисленные народы Севера, места традиционного проживания, традиционное рыболовство, охотохозяйственное соглашение.

The some issues of legislative regulation of traditional economic activities of indigenous numerically small peoples of the North

Abstract: the relevance of the article due to the need to address the issue of food security in the Arctic territories, taking into account traditional resource management of indigenous peoples of the North (hereinafter SIM). By maintaining traditional crafts is possible, first, to solve the issue of self-sufficiency in

* Публикация подготовлена в рамках выполнения программы исследований при финансовой поддержке Краевого государственного автономного учреждения «Красноярский краевой фонд поддержки научной и научно-технической деятельности».

food, production of which is possible in Extreme North. Secondly, not least, the maintenance of traditional forms of management has social value as it supports the traditional way of life of indigenous peoples, solves the problems of employment and resettlement of people. The purpose of this article is to analyze the Federal and regional legislation for regulation of traditional crafts, as one of the parts of the economic chain programme samoasite food of the Northern territories. Implementation of the tasks was achieved through scientific and specially scientific methods. The authors come to the conclusion that the imperfection of the legislative framework restricts the fishing activities of indigenous peoples, which in turn does not allow to include traditional business forms an integral part of the food security programme of the Arctic zone.

Keywords: food security in the Arctic, the traditional economic activities of the Northern territory, the indigenous peoples of the North, the places of traditional accommodation, traditional fishing, hunting agreement.

Актуальность вопросов продовольственной безопасности территорий Крайнего Севера обусловлена наличием масштабного проекта развития Арктической зоны РФ. При этом к концептуальным основам государственной политики социально-экономического развития Арктической зоны РФ отнесены также улучшение качества жизни коренного населения и социальных условий хозяйственной деятельности в Арктике.

Обеспечение продовольствием Северных территорий в современный период имеет смешанный характер. В связи со сложными природными условиями этих территорий добиться принципа самообеспечения продовольствием практически невозможно, однако важно развивать производство продуктов питания, для которого имеются благоприятные условия. Связано это, в первую очередь, с необходимостью вовлечения коренного населения в хозяйственную деятельность для поддержания их традиционного уклада жизни, решения проблем занятости и расселения людей. Ведь общеизвестно, что переход к рыночной экономике повлек усиление негативных процессов в социально-экономическом развитии северных территорий, разрушение хозяйственных основ их жизнедеятельности. В.А. Иванов, анализируя направления развития сельского хозяйства на примере Республики Коми, отмечает, что за период 1990–2008 гг. произошла деградация производственного потенциала аграрной отрасли [1]. Общее поголовье северных домашних оленей за период с 1991 по 2004 гг. сократилось в стране в два раза [2]. В последнее десятилетие ситуация, безусловно, начала улучшаться, но принимаемых законодательных, экономических и организационных мер на сегодняшний день явно не достаточно.

Следует отметить, что Красноярский край отличается обширной региональной нормативной базой, регламентирующей традиционный образ жизни и традиционную хозяйственную деятельность коренных малочисленных народов Севера. В Программе развития Красноярского края до 2020 г. указывается на необходимость продолжения традиций домашнего оленеводства на Таймыре, рационального использования рыбных ресурсов края, организации глубокой переработки рыбы местных ценных пород. С 2008 г. в регионе был принят ряд нормативных правовых актов, предусматривающих целевую государственную поддержку традиционных видов хозяйствования коренных народов [3; 4]. Приняты нормативные правовые акты, регулирующие специфику традиционного хозяйствования в отдельных районах Красноярского края [5, 6]. Анализ данных правовых актов позволяет говорить, что региональная власть пытается поддержать ведение традиционных видов хозяйствования коренными мало-

численными народами, к которым относятся оленеводство, промысел, рыболовство. Однако пробельность законодательства, в том числе федерального, отсутствие четких регуляторов и, возможно, даже стратегии развития северных территорий Красноярского края, где четко прослеживался бы механизм вовлечения населения этих территорий, в том числе коренных малочисленных народов, в экономику региона, делает все меры государственной поддержки точечными. В настоящее время отсутствует концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Красноярского края, которая должна была быть принята в развитие Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и дальнего Востока [7].

Рассмотрим ситуацию с регламентацией традиционных промыслов в федеральном законодательстве и законах Красноярского края.

Основная проблема соответствующего законодательства — это отсутствие четкого правового механизма идентификации граждан на предмет ведения традиционного образа жизни и осуществления видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, а также механизма определения мест постоянного проживания вне населенных пунктов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Это приводит к ситуации, когда правами и льготами на традиционную охоту либо рыболовство наделяются лица, имеющие постоянное место работы, не связанное с ведением традиционного образа жизни и хозяйствования. Что, в свою очередь, ведет к существенному превышению лимитов (квот) добычи ресурсов. В 2013–2014 гг. Министерству природных ресурсов и экологии Красноярского края пришлось оперативно исправлять ситуацию и аннулировать в охотничьих билетах отметку «охота в целях ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объеме добычи охотничьих ресурсов, необходимым для удовлетворения личного потребления» более чем у двухсот лиц.

Вместе с тем нельзя не отметить, что проблема идентификации граждан, ведущих традиционный образ жизни и хозяйствования, на самом деле глубже и системнее. Дело в том, что даже муниципальные органы власти не располагают достоверной списочной информацией о таких лицах. Анализ показал, что ни Жилищный кодекс РФ, ни гл. 5 Закона Красноярского края, посвященная кочевому (промысловому) жилью, не определяют права и законные интересы граждан, проживающих в таком жилье, не регламентируют его статус, а также не содержат требований законодательства применительно к такому жилью, что соответственно не предполагает его регистрации (учета). К этому добавим специфику формирования органов муниципальной власти в районах Красноярского края, в которых граждане из числа КМНС имеют минимальное представительство. Все это не позволяет даже на местах знать ситуацию «изнутри» и надлежащим образом идентифицировать граждан на предмет ведения традиционного образа жизни.

Еще одна проблема, требующая решения на федеральном уровне, — это система аукционов при заключении охотохозяйственных соглашений [8]. Предприниматели из числа коренных малочисленных народов нередко не могут составить конкуренцию иным хозяйствующим субъектам, что затрудняет ведение ими такого традиционного вида деятельности, как охота. Представляется,

что на федеральном уровне необходимо предусмотреть приоритетное право коренных малочисленных народов на заключение охотохозяйственных соглашений.

Определенные проблемы есть и в законодательном регулировании рыболовства в целях осуществления традиционной хозяйственной деятельности. Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», приказ Госкомрыболовства РФ от 11 апреля 2008 г. № 315 «Об утверждении Порядка осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», а также Правила рыболовства для отдельных территориальных рыбохозяйственных бассейнов предполагают традиционное рыболовство как с предоставлением рыбопромыслового участка, так и без его предоставления [9]. При этом правила осуществления традиционного рыболовства без разрешения и без предоставления рыбопромыслового участка не достаточно регламентированы. В настоящее время в Красноярском крае отсутствует нормативный правовой акт, устанавливающий порядок использования водных объектов в целях обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, проживающих на территории края. Положительный опыт в этом вопросе имеют, например, Тюменская область [10], Забайкальский край [11]. Некоторые субъекты Российской Федерации прямо устанавливают приоритетное право для коренных малочисленных народов и лиц, к ним относящихся, по использованию водных объектов в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Российской Федерации для осуществления традиционного природопользования [12].

Конечно, для изменения ситуации требуется комплекс мер. С целью обеспечения возможности создать реестр лиц, относящихся к малочисленным народам, а также ведущим традиционный образ жизни и осуществляющим традиционную хозяйственную деятельность, необходимо дополнение Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» определениями: «места традиционного проживания», «традиционная хозяйственная деятельность», «удовлетворение личных, семейных, домашних нужд». Считаем также необходимым внести изменения в распоряжение Правительства РФ «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации». Подход определения мест традиционного проживания границами муниципальных районов, городских округов и населенных пунктов представляется не совсем удачным. Места проживания и хозяйственной деятельности рассматриваемых народов выходят за территории конкретных населенных пунктов при осуществлении ими традиционных промыслов, учитывая кочевой образ жизни. В частности, уточнения требуют места традиционного (компактного) проживания и традиционной хозяйственной деятельности внутри муниципальных районов Красноярского края.

Список литературы:

1. Иванов, В.А. Роль северных территорий в обеспечении продовольственной безопасности // Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права,

управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского гос. ун-та. — URL: <http://vestnik-ku.ru/>.

2. Трофимова, С.А. Экономические и социокультурные проблемы предпринимательства коренных народов // Национально-этнические, экологические и правовые особенности и проблемы развития коренных народов Енисейского Севера. Духовно-исторические чтения : материалы региональной науч.-практ. конференции. Вып. 13. Красноярск-Шира: ИПК СФУ, 2008.

3. О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Красноярского края : закон Красноярского края от 25 ноября 2010 г. № 11-5343 // СПС «КонсультантПлюс: Законодательство».

4. О государственной поддержке северного оленеводства в Красноярском крае : постановление Правительства Красноярского края № 3-869 // СПС «КонсультантПлюс: Законодательство».

5. Об утверждении порядков предоставления в Эвенкийском муниципальном районе мер поддержки субъектов, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера : постановление Правительства Красноярского края от 8 февраля 2011 г. № 78-п // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. — 2011. — 28 февр.

6. Об утверждении порядка, условий предоставления и возврата финансовой поддержки на возмещение части затрат на оплату потребления электроэнергии, связанного с производством сельскохозяйственной продукции, на возмещение части затрат, связанных с реализацией мяса домашнего северного оленя, на возмещение части затрат, связанных с реализацией продукции объектов животного мира (мяса дикого северного оленя) и (или) водных биологических ресурсов и продукции их переработки, порядка определения объема финансовой поддержки, размеров ставок субсидирования за единицу (килограмм) реализованной продукции мяса домашнего северного оленя и продукции объектов животного мира (мяса дикого северного оленя) и (или) водных биологических ресурсов и продукции их переработки, коэффициентов перевода продукции водных биологических ресурсов в условную единицу (продукции их переработки) в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе Красноярского края : постановление Правительства Красноярского края от 8 февраля 2011 г. № 79-п // Наш Красноярский край. — 2011. — 1 марта.

7. Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока : распоряжение Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-р // СПС «КонсультантПлюс: Законодательство».

8. Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ : федеральный закон РФ от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс: Законодательство».

9. Об утверждении правил рыболовства для Западно-Сибирского рыбохозяйственного бассейна : приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 22 октября 2014 г. № 402. — URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 01.06.2016).

10. Об утверждении Порядка использования водных объектов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера на территории Тюменской области в целях обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни этих народов : постановление Правительства Тюменской области от 24 февраля 2009 г. № 41-п // СПС «КонсультантПлюс: Законодательство».

11. Порядок использования водных объектов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера на территории Забайкальского края : приказ Министерства природных ресурсов и экологии Забайкальского края от 30 ноября 2009 г. № 12-Н(П) // СПС «КонсультантПлюс: Законодательство».

12. Об установлении Порядка использования водных объектов в Республике Бурятия в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации : постановление Правительства Республики Бурятия от 3 декабря 2007 г. № 385 // СПС «КонсультантПлюс: Законодательство».

А.Ю. Саломатин,
доктор юридических наук, доктор
исторических наук,
член-корреспондент Международной
академии сравнительного права,
заведующий кафедрой теории
государства и права и политологии
Пензенского государственного
университета

А.Ф. Мещерякова,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры правосудия Пензенского
государственного университета

A.Yu. Salomatin,
Doctor of Science in Law, Doctor of
Science in History, Professor,
Chief Department of Theory of Law and
Political science of Penza State University
Department of Judiciary,
Associate member of International
Academy of Comparative Law
valeriya_zinovev@mail.ru

A.F. Mecheryakova,
Candidate of Science in Law,
Docent of Penza State University
Department of Judiciary
fuga9@yandex.ru

Модель правосудия для России (технологические и идеологические аспекты)*

Аннотация: в статье предполагается, что размер жюри присяжных может быть уменьшен с 12 до 5–7 членов, и не профессиональные судьи, выбираемые на местах (германский анализ шеффенов) должны быть восстановлены. Конституционному Суду РФ следует проводить конференции с экспертами-юристами для разработки правовой стратегии. Необходимо практиковать мониторинг общественного мнения по вопросам правосудия.

Ключевые слова: сравнительное правосудие, судебная реформа в России, идеальная модель правосудия, технология правосудия, идеологические аспекты правосудия.

Justice model for Russia (technological and ideological aspects)

Abstract: we particularly suggest jury size might be reduced from 12 to say 7 or 5 and lay community judges be restored (as there are schoffens in Germany). Constitutional Court should held conferences with legal experts to work out legal strategy. Monitoring of public opinion on judiciary is necessary to practice.

Keywords: Comparative Judiciary; Court Reform in Russia; Ideal Model of Judiciary; Technology of Judiciary; Ideological Aspects of Judiciary.

69

В стремлении максимально приблизиться к идеалу правосудия полагаем, что ключевыми являются его технологические и идеологические аспекты. Именно от того, насколько успешно функционирует система и как она воспринимается населением, зависит ее интегративная оценка. Однако что представляет собой технология правосудия? По нашему мнению, она должна включать два момента: структурную оптимальность и эффективность деятельности.

* Статья выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 14-03-00284 «Стратегия развития правосудия в условиях глобализации (сравнительно-правовое исследование)»).

Образование специализированных судов, по замечанию Ю.А. Тихомирова, отражает общие тенденции развития судопроизводства в зарубежных странах [1, с. 187]. В современных правовых системах наблюдается их широкое многообразие.

В Германии действуют 5 ветвей правосудия. Наряду с общегражданскими судами, это административная, финансовая, трудовая и социальная юстиция. В Греции, кроме гражданских и уголовных, созданы административные суды. В Италии функционируют суды по гражданским и уголовным делам, трудовым делам, трибуналы по делам несовершеннолетних, административные трибуналы [2, с. 73–113, 140–151]. В США федеральная судебная ветвь выстроена с большей последовательностью и является монолитной. Ее всего лишь дополняют так называемые законодательные суды (созданные в соответствии со ст. 1 Конституции РФ), которые никаких особых ветвей не образуют. Они выносят окончательные решения. Это Военный апелляционный суд, Апелляционный суд по делам ветеранов, Налоговый суд, Претензионный суд (принимает решения по финансовым претензиям к федеральному правительству), суды по делам о банкротстве [3, с. 25–26].

Однако следует ли слепо копировать чужой опыт? И какая степень дробления судов является оптимальной? Надо ли, например, создавать систему из трех ветвей, как это предлагает В.С. Анохин [4, с. 42–44], в составе уголовных, административных судов и судов по разрешению гражданско-правовых споров? Например, в Англии уголовные и гражданские суды образуют две хаотичные временами пересекающиеся ветви. Над судами «никогда не было единого административного центра» [5, с. 162]. Во Франции уголовные и гражданские суды — это фактически одни и те же органы, но имеющие свои названия. Лишь некоторые уголовные дела рассматривают специальные органы [6, с. 26]. В этом отношении французский способ организации является более экономичным, чем английский, но не идеальным.

В России в начале нынешнего столетия активно продвигалась идея создания административной юстиции. Как отмечал Ю.Н. Старилов, административная юстиция выполняет функцию судебного контроля посредством использования соответствующих процессуальных форм в системе административного судопроизводства [7, с. 212]. Родиной административной юстиции правомерно считают Францию, где она возникла в специфических условиях Великой французской революции в конце XVIII в., **когда было признано необходимым ее формирование в рамках системы исполнительной власти** [8, с. 218]. «Поскольку по традиции рассмотрение дел о спорах с королевской администрацией выпадало из ведения судов общего права, то послереволюционная администрация стремилась сохранить сложившуюся традицию к своей выгоде. Новая администрация не желала быть подсудной судам общего права, действующим в консервативном духе, враждебным идеям революции и сковывающим ее нововведения» [9, с. 101].

Однако в России подобные специфические исторические условия отсутствовали. Так ли остро нуждается ныне наша страна в административных судах? Тем более, что во времена глобального финансово-экономического кризиса создавать новую судебную ветвь весьма затратно. Более того, чем больше ветвей в судебной системе, тем менее управляемой является она сама. Известно, что в Германии наличие пяти судебных ветвей заставило создать сложнейшую систему их координации через общий сенат верховных судов [10, р. 57–59].

Наряду с оптимальностью структуры, которая должна быть достаточно простой, следует помнить об эффективности функционирования существующих судебных учреждений. Скажем, никто не спорит о необходимости существования судов присяжных. Однако какими им быть? На родине суда присяжных, в Англии, к нему относятся весьма сдержанно, и его использование в течение XX столетия сократилось. «Сегодня сама идея передачи судебной власти 12 присяжным, случайным людям, многим кажется абсурдной... Случайная выборка состава жюри присяжных может приводить к тому, что они интеллектуально не смогут оценивать доказательства по делу... Считается, что присяжных предвзято относятся к делам. Например, в делах по автоавариям они часто на стороне водителя. А в делах по обвинению журналистов и газет — чаще не на их стороне. Присяжные легко поддаются влиянию красноречивых ораторов... Состав присяжных не всегда отражает социальный состав населения страны. В целом на Западе наблюдается несомненный закат института присяжных заседателей и сокращение его роли в отправлении правосудия» [11, с. 305–306].

В России использование суда присяжных впервые было введено в 1864 г., а после отказа от него в советскую эпоху возобновлено в 1993 г. Вместе с тем возникает закономерный вопрос: стоит ли расширять использование этого суда и распространять его, скажем на гражданский процесс? [12]. К сожалению, опыт самой увлеченной использованием присяжных стран — США — свидетельствует о его провальных случаях, как, например, спор между двумя нефтехимическими гигантами — Pennzoil и Техасо. Тогда из-за волюнтаризма присяжных чуть было не произошел финансовый крах одной из сторон [13, р. 381–384]. Характерно, что предложение о сокращении коллегии присяжных при расширении сферы ее деятельности выдвинул Президент РФ В.В. Путин: «С учетом того, что коллегию из 12 человек не всегда просто сформировать, да и стоит это не малость, честно сказать, можно подумать о сокращении числа присяжных до 5–7 человек. Этот шаг Верховный Суд РФ уже одобрил» [14].

Однако параллельно с этим можно было бы восстановить институт народных заседателей в его германском или скандинавском вариантах. Отказ от использования двух народных заседателей, работавших под председательством судьи, был ошибкой [15, с. 707–708]. Выборные представители от народа, осуществляющие вместе с профессиональным судьей правосудие, как показывает зарубежная практика, более скрупулезно исследуют дела в сфере уголовных и семейных правоотношений [16, с. 314].

Сегодня с сожалением следует констатировать, что доверие россиян к судам стремительно падает. За последние три года, согласно социологическим опросам, количество граждан, которые считают, что решения своих проблем легче всего добиться в суде, сократилось на 8 % и достигло исторического минимума — 33 % [17]. В ходе одного из опросов выяснилось, что 17 % респондентов верят в «честных, справедливых и неподкупных» слуг закона, а 15 % видят исключительно «коррупционеров, взяточников и вымогателей» [18].

Таким образом, очевидно, что для оценки работы судебной системы важно не только ее технологическая сторона, но и идеологическое содержание.

Важно найти для каждой страны оптимальную организацию в соответствии с ее материальными возможностями и потребностями, чтобы она

эффективно работала. В то же время, говоря об идеологических аспектах, следует понимать, что они складываются из справедливости и легитимности. Ощущение справедливости правосудия формируют решения по конкретным делам. Не всегда они могут казаться справедливыми (во всяком случае разным слоям населения — например, белым и черным в США, коренным европейцам и мусульманам-приезжим, российским западникам и державникам-патриотам и т. д.). Но важно, чтобы ощущение справедливости у граждан было достаточным и не подрывало общее восприятие легитимности правосудия. Таким образом, в выделенных нами парных характеристиках структурная оптимальность — эффективность и справедливость — легитимность первый элемент в цепи является исходным продуктом, а второй — результатом.

В конечном счете, эффективность и легитимность связаны друг с другом. Разве можно считать правосудие вполне эффективным, если оно не имеет легитимности и наоборот?

По нашему мнению, ощущение справедливости или, наоборот, несправедливости формируют не только громкие резонансные дела, но и некоторые поспешные эксперименты в сфере правосудия. Речь идет о попытках введения ювенальной юстиции.

Отсутствие законодательной базы, определяющей сферу деятельности ювенальной юстиции, ее цели и задачи, не позволяет говорить о ней как о свершившемся юридическом факте, хотя в порядке эксперимента ювенальные суды действуют в ряде регионов России, например, в Санкт-Петербурге, Москве. В Ростовской области их уже 14.

Основной аргумент противников ее создания как полноценного правового института — возможность подрыва детско-родительских, общественных отношений и всего российского жизненного уклада. Общественность и родители волнует то, что нормы ювенальной юстиции вступают в противоречие с национальной российской ментальностью, духовностью и традиционной культурой. Значит, отказ от форсированного внедрения этого института, во-круг которого на Западе (особенно в Скандинавских странах) разворачивается немало скандалов в связи с ущемлением прав наших соотечественников, соответствовал бы принципу справедливости.

Категорией более высокого порядка, лишенной оттенка эмоциональности, является легитимность. В данном случае следует говорить не об отдельных эпизодах, а о системных закономерностях. Так, соединение Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда повысило не только эффективность правосудия, но и его легитимность, поскольку эти высшие суды до этого нередко принимали противоречившие друг другу решения [19]. Большую роль в укреплении авторитета Конституционного Суда РФ мог бы сыграть его переход к практике стратегических разработок в сфере права и правоприменения с участием юридической общественности. Для этого можно было бы использовать практику Сенатских чтений, утвердившуюся в 2009 г. [20; 21].

Наконец, несомненную пользу принесла бы процедура социально-правового мониторинга в отношении судебной системы. Что граждане думают о ней и конкретных ее технологических и идеологических параметрах? Научный коллектив, созданный в Пензенском государственном университе-

те, провел в 2014–2016 гг. ряд пилотажных исследований [22], но подобное изучение все же должно проводиться на постоянной основе и охватывать широкий круг регионов страны.

Список литературы:

1. Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. — М.: Юстицинформ, 2001. — 354 с.
2. Судебные системы европейских стран. — М.: Международные отношения, 2002. — 336 с.
3. Мидор, Д.Д. Американские суды / Д.Д. Мидор. — Сент-Пол, Миннесота: Уэст Паблишинг Компани, 1991. — 81 с.
4. Анохин, В.С. Подсудность и подведомственность судебных дел судам Российской Федерации // Российская юстиция. — 2014. — № 4. — С. 42–44.
5. Киралфи, А. Источники английского права // История права: Англия и Россия. — М.: Прогресс, 1990. — С. 148–167;
6. Маклаков, В.В. Судебная власть во Франции: новое законодательство / В.В. Маклаков. — М.: ИНИОН РАН, 2007. — 140 с.
7. Стариков, Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству / Ю.Н. Стариков. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2003. — 144 с.
8. Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. — М.: Спарк, 2003. — 464 с.
9. Боботов, С.В. Правосудие во Франции / С.В. Боботов. — М.: ЕАВ, 1994. — 198 с.
10. Riesenfeld, S.A. Comparative Law Cassbook / S.A. Riesenfeld, W.J. Parter. — N. Y., 1999.
11. Романов, А.К. Правовая система Англии / А.К. Романов. — М.: Дело, 2000. — 344 с.
12. Ямашев, Д.М. Возможность введения суда с участием суда присяжных заседателей в гражданском процессе // Российский судья. — 2009. — № 9. — С. 6–8.
13. World jury Systems / ed. by N. Vidmar. — Oxford, N. Y.: Oxford Univ. Press, 2003. — 322 p.
14. Путин предложил расширить применение судов присяжных на районный уровень. URL: <http://www.rosbalt.ru/federal/2016/02/16/1490409.html> (дата обращения: 15.02.2016).
15. Правосудие в современном мире / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2012. — 704 с.
16. Могунова, М.А. Государственный строй Финляндии / М.А. Могунова. — М.: Городец, 2005. — 368 с.
17. Филина, О. На свой страх и иск: граждане России все меньше доверяют судам, но все активнее судятся // Огонек. — 2013. — 16 дек.
18. Работа судов и судей. Россияне рассуждают о работе судов, судей и примеряют на себя эту профессию. — URL: <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/11033> (дата обращения: 25.02.2016).
19. Работа судов и судей. Россияне рассуждают о работе судов, судей и примеряют на себя эту профессию. — URL: <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/11033> (дата обращения: 25.02.2016)
20. Кузьмин, А.Г. Конституционно-правовые предпосылки целесообразности упразднения высшего арбитражного суда РФ // Российская юстиция. — 2015. — № 6. — С. 50–53.
21. Шамшурин, Л.Л. Новый этап судебной реформы: суть, побудительные причины и ожидаемые результаты // Российский судья. — 2015. — № 6. — С. 11–15.
22. Саломатин, А.Ю. Тенденции развития высших органов правосудия в условиях глобализации / А.Ю. Саломатин. — Пенза: Изд-во ПГУ, 2014. — 96 с.

И.П. Кожокарь,
кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой гражданского
и международного частного права
Саратовской государственной
юридической академии

I.P. Kozhokar,
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Head of the department of civil
and private international law
of Saratov State Law Academy
k_mchp@ssla.ru

К вопросу о дефектах субъектов гражданских правоотношений

Аннотация: целью статьи является рассмотрение отдельных проблем дефектности субъекта в гражданском правоотношении. Важность изучения указанного вопроса заключается в том, что подобная проблематика недостаточно исследована в науке. Вместе с тем решение данной проблемы необходимо как для теории гражданского права, так и для практики его применения. Реализация цели исследования была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализа, синтеза) и частнонаучного (формально-юридического) методов. Автором делается вывод о том, что «дефективный» субъект гражданского правоотношения — это лицо, которое не способно участвовать в соответствующих правоотношениях, т. к. не характеризуется определенным свойством, необходимость которого предписана нормами права. Выводы, предложенные в исследовании, могут быть использованы в дальнейших научных изысканиях, а также в правоприменительной практике.

Ключевые слова: дефекты, механизм гражданско-правового регулирования, субъект гражданского правоотношения, гражданское правоотношение.

To the question of defects subjects of civil relations

Abstract: the purpose of this article is to examine the specific problems of defects in the subject of civil law relations. The importance of the study of this issue lies in the fact that such issues insufficiently explored in science. However, the solution to this problem it is necessary for both civil law theory and its application to practice. The implementation of objectives of the study were achieved by general scientific (dialectical analysis, synthesis) and chastnonauchnogo (formal legal) method. The author concludes that “defective” the subject of civil legal relations — a person who is not able to participate in the relevant legal relationship since is not characterized by a certain property, the need for which is prescribed the rule of law. Conclusions proposed in the study can be used in further scientific investigations, as well as in law enforcement.

Keywords: defects, a mechanism of civil-law regulation, the subject of civil legal relations, civil legal relationship.

На современном этапе развития юридической мысли превалирует позиция, согласно которой субстанциональными элементами правоотношения выступают его объект, субъекты, а также содержание, представляющее собой совокупность взаимно корреспондирующих прав и обязанностей последних. Важнейшим элементом структуры правоотношения являются его субъекты, т. к. без них никакое отношение вообще немыслимо. Как верно отмечал А.В. Венедиктов, «правовые отношения всегда субъектны... Субъектом права может быть только человек или человеческий коллектив — индивидуальный или коллективный хозяйствующий субъект, но не имущество, не какая-либо цель и не любое имя или понятие» [1, с. 295].

Как известно, субъектами гражданского права являются физические и юридические лица, а также публично-правовые образования, за которыми законом признано особое юридическое свойство правосубъектности, дающее правовую возможность вступать в юридические правоотношения, создавать опосредованные правом связи [7, с. 31–34].

Гражданин (физическое лицо) как участник гражданских правоотношений обладает рядом общественных и естественных признаков и свойств, которые определенным образом индивидуализируют его и влияют на его гражданско-правовое положение (статус). К ним следует отнести: имя; гражданство; возраст; семейное положение; пол; состояние здоровья. Полагаем, что дефективность субъекта гражданского правоотношения может проявляться через дефект индивидуализирующего статус гражданина свойства. Представляется, что высказанная гипотеза о существовании дефектов индивидуализирующих гражданина признаков заслуживает более детального доктринально-прикладного исследования.

Одним из элементов правового статуса гражданина как участника гражданских правоотношений выступает гражданство, под которым принято понимать официальную принадлежность человека к народу определенной страны, что является следствием нахождения такого лица под юрисдикцией данного государства и его правовой защитой. Анализ законодательства показывает, что наличие у субъекта гражданского правоотношения определенных свойств, идентифицирующих его гражданско-правовой статус (а именно статус иностранного гражданина и статус иностранного юридического лица), приводит к дефективности субъекта такого гражданского правоотношения, применительно к которому законодательством прямо установлен соответствующий запрет на реализацию субъективных гражданских прав и обязанностей.

Следующим свойством, характеризующим правовой статус гражданина, выступает его возраст. Прежде всего, законодательством установлен возраст, с достижением которого лицо становится полностью дееспособным (восемнадцать лет), законом также предусматриваются возрастные рамки частичной дееспособности несовершеннолетних (ст. 21, 26, 28) (от шести до четырнадцати лет; от четырнадцати до восемнадцати лет).

Дефект субъекта гражданского правоотношения весьма часто встречается в тех случаях, когда гражданин находится в состоянии, в котором он не может понимать значение своих действий и руководить ими, однако, невзирая на указанные обстоятельства, заключает сделки. В данном случае речь идет о дефекте такого идентифицирующего физическое лицо признака, как психическое здоровье, имеющее существенное юридическое значение.

Так, судом установлено, что согласно заключению стационарной комплексной судебной психолого-психиатрической экспертизы Е. Н. страдает психическим расстройством в форме органического расстройства личности в связи со смешанными заболеваниями. Имевшиеся у Е. Н. в юридически значимый период нарушения психической деятельности в виде эмоционально-волевых нарушений, усугубившиеся систематическим приемом алкогольных напитков, нарушили ее способность к формированию правильного представления о существе сделки, понимании последствий совершаемой сделки купли-продажи квартиры, ограничивали ее способность к свободному волеизъявлению. Поэтому в момент подписания договора купли-продажи Е. Н. не могла понимать значение своих действий и руководить ими. Требование о признании оспоримых сделок недействительными, применении последствий недействительности, выселении, снятии с регистрационного учета удовлетворено [2].

В соответствии с п. 1 ст. 49 ГК РФ в случаях, предусмотренных законом, юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности только на основании специального разрешения (лицензии), членства в саморегулируемой организации или выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ. Так, законодательством предусмотрены виды деятельности, осуществление которых допускается только на основании специального разрешения (лицензии). К таким видам деятельности, в частности, относится: деятельность по использованию атомной энергии; деятельность в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; деятельность, связанная с защитой государственной тайны; деятельность кредитных организаций; деятельность по проведению организованных торгов; профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг; деятельность акционерных инвестиционных фондов, деятельность по управлению акционерными инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами, негосударственными пенсионными фондами; деятельность негосударственных пенсионных фондов по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию; клиринговая деятельность; страховая деятельность; космическая деятельность и другие виды деятельности.

Правоприменительная практика по вопросу осуществления юридическим лицом, а также индивидуальным предпринимателем деятельности, подлежащей лицензированию, без получения соответствующего разрешения весьма обширна. Так, в силу п. 40 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» подлежит лицензированию образовательная деятельность. При этом учреждением не была получена лицензия на образовательную деятельность по дополнительной образовательной программе [6].

Анализ многочисленных примеров, имеющих место в судебной практике, позволяет обратить внимание на дефективность гражданского правоотношения, вызванного дефектом его субъекта, в том случае, когда в собственности лица оказалось имущество, которое в силу закона не может ему принадлежать (ст. 238 ГК РФ).

К примеру, Конституционный Суд РФ дал следующие разъяснения: для решения вопроса относительно правовой судьбы винодельческой продукции с длительными сроками выдержки должна применяться модель, предусмотренная ст. 238 ГК РФ применительно к прекращению права собственности лица на имущество, которое в силу закона не может ему принадлежать: остатки такой продукции, не реализованные производителем в течение двух месяцев с момента прекращения действия лицензии, подлежат изъятию и продаже с передачей бывшему собственнику вырученной суммы либо передаче в государственную или муниципальную собственность с возмещением бывшему собственнику их стоимости, определенной судом, за вычетом затрат на их хранение и реализацию. При этом сам производитель не лишается возможности подыскивать потенциального покупателя. Как только затраты на хранение нереализованной продукции превысят ее стоимость, она может быть уничтожена в установленном порядке [5].

Важно отметить, что дефект субъекта гражданского правоотношения достаточно часто имеет место в наследственных отношениях. Нельзя не согласиться с О.А. Рузаковой, которая отмечает, что «принятие наследства и

выдача нотариусом свидетельства о праве на наследство не требуют получения специальных разрешений на вещи, ограниченные в обороте» [4, с. 771].

Необходимо подчеркнуть, что дефективность субъекта гражданского правоотношения может иметь место в случаях совершения юридически значимых действий неуполномоченным лицом. К примеру, Шестнадцатый арбитражный апелляционный суд вынес следующее постановление: суд разъяснил, что п. 3 ст. 185 ГК РФ установлен закрытый (исчерпывающий) перечень доверенностей, приравненных к нотариально удостоверенным, который не предусматривает, что доверенность, выдаваемая индивидуальным предпринимателем физическому лицу в целях представительства в рамках правоотношений с органами, осуществляющими контроль за уплатой страховых взносов, приравнивается к нотариально удостоверенным [3].

Последствия дефектных явлений, имеющих отношение к субъектам отдельных обязательств, могут быть различными. Во-первых, неприменение правил об отдельных договорах к соответствующим правоотношениям. Например, при заключении гражданином договора купли-продажи, из которого явно следует, что его цель не связана с удовлетворением личных потребностей. В таких случаях нормы, регулирующие розничную куплю-продажу, и положения Закона «О защите прав потребителей» применению не подлежат. Во-вторых, дефект субъекта может быть причиной ничтожности самой сделки и, как следствие, нивелировать само обязательственное правоотношение. В-третьих, рассмотренные дефектные явления могут учитываться при привлечении лиц к гражданско-правовой ответственности: как исключать ее, так и усиливать или смягчать.

В заключение отметим, что «дефективный» субъект гражданского правоотношения — это лицо, которое не способно участвовать в соответствующих правоотношениях, т. к. не характеризуется определенным свойством, необходимость которого предписана нормами права. Дефект субъекта гражданского правоотношения способен породить дефект субъективного гражданского права, а также явиться дефектом юридического факта соответствующего гражданского правоотношения. Рассматриваемый подход представляется перспективным, т. к. он позволяет объяснить, каким образом возникает дефективность всего гражданско-правового механизма, проявляющаяся через дефекты отдельных его элементов, в том числе и субъектов.

Список литературы:

1. Венедиктов, А.В. Правовая природа государственных предприятий / А.В. Венедиктов. — Л.: Прибой, 1928. — 225 с.
2. Определение Верховного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 5-КГ15-83. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 23 сентября 2015 г. № Ф08-6645/2015 по делу № А32-39992/2014. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / В.В. Андропов, К.П. Беляев, Б.М. Гонгало и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. — М.: Статут, 2011. — 1326 с.
5. Об утверждении Обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за первый квартал 2016 года : решение Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 г. URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 29.04.2016).

6. Решение Московского городского суда от 10 июля 2015 г. по делу № 7-7247/2015. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

7. Golubtsov, V.G. Russian Federation as the Subject of the Civil Liability / V.G. Golubtsov, O.A. Kuznetsova // World Applied Sciences Journal. — 2013. — № 24. — P. 31–34.

С.Э. Арутюнова,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственно-
правовых дисциплин Саратовской
государственной юридической академии

S.E. Arutyunova,
Candidate of law, Associate Professor
Saratov State Law Academy
zvezda777_06@mail.ru

Особенности современной государственной службы

Аннотация: в статье рассматриваются актуальные тенденции развития института государственной службы Российской Федерации. Профессионализм и компетентность, открытость, общественный контроль, противодействие коррупции, этика и культура в деятельности служащего того или иного вида государственной службы на современном этапе развития выступают неотъемлемыми элементами формирования правового сознания, отражают отношение населения к закону, а значит, к органам публичной власти в лице современных чиновников. Основная цель статьи состоит в определении уровня значимости государственных служащих различных уровней власти.

Ключевые слова: государство, государственное управление, государственная служба, государственный служащий, правовая культура, противодействие коррупции, открытость государственной службы.

Peculiarities of modern public service

Abstract: this article discusses the current tendencies of improving the Institute of State Service of the Russian Federation. Professionalism and competence, openness, public control, anti-corruption, ethics and culture in civil servant's activity of a particular type of public service at the present stage of society's development are an essential element of formation of legal consciousness. It reflects the attitude of the population to the law, therefore, to the public authorities in face of today's officials. As the main purpose of writing this article, the author defines the determination of level importance of authority of public servants of the federal and regional authorities.

Keywords: state, governance, public service, public servant, law culture, combating corruption, openness of public service.

Проведение эффективной кадровой политики при отборе квалифицированных и профессиональных кадров государственных органов и одновременно с этим своевременное реформирование нормативно-правовой базы в системе государственного управления — процесс сложный и многоаспектный.

По справедливому утверждению Президента РФ В.В. Путина, укрепление доверия людей — одна из стратегических задач государства. Соответственно этому трансформируются цели, способы, социальная направленность правового закрепления интересов граждан, с одной стороны, с другой стороны — запросов тех групп населения, которые призваны решать государственные задачи, т. е. государственных служащих [1]. Профессор Д.Н. Бахрах трактует государственное управление как процесс целенаправленного воздействия на сложную организационную систему [2].

К сожалению, нельзя не отметить, что в качестве негативного фактора, объединяющего все элементы статуса государственного служащего, продолжает существовать проблема коррупции и морально-этического облика служащих [3]. Возможность ухода от ответственности должностного лица, призванного действовать от имени и в интересах государства, в случае совершения им противоправного правонарушения, преступления, должна быть доведена государством хотя бы до минимальных пределов [4, с. 82]. И.Г. Булгакова отмечает, что на национальном уровне коррупция выступает мощным фактором, ослабляющим безопасность государства, подрывает его престиж на международной арене [5, с. 75].

Действующая государственная политика направлена на решительное противодействие коррупционным связям в системе государственной службы, тем самым усиливает принцип открытости и прозрачности в системе государственной служебной деятельности в виде императивности декларирования доходов и расходов служащего. Кроме того, законодатель ввел однозначный запрет для государственных служащих открывать и иметь счета (вклады), а также хранить наличные денежные средства и иные ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории России [6]. Считаем подобный запрет весьма своевременным нововведением, однако, законодателю следовало бы, на наш взгляд, установить также запрет и на приобретение какой-либо недвижимости за рубежом.

Кроме того, мы уже высказывали позицию о принципиальной значимости института общественного контроля за открытостью в деятельности государственных служащих. Как справедливо отмечает В. Комлева, большинству представителей органов власти не свойственна добровольная ответственность перед институтами гражданского общества, ведущими борьбу с коррупцией [4, с. 83]. Из этого можно сделать логичный вывод о том, что отчеты органов общественного контроля в лице общественных экспертов — членов квалификационных комиссий в органах государственной власти не должны носить исключительно рекомендательный характер, т. к. проблема совпадения субъекта и объекта коррупции внутри органов публичной власти будет носить менее острый характер.

Список литературы:

1. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. — URL: www.kremlin.ru (дата обращения: 12.05.2016).
2. Бахрах, Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. — М.: НОРМА, 2000. — 640 с.
3. Corruption perception index 2014: results. — URL: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.
4. Комлева, В. Совпадения субъекта и объекта борьбы с коррупцией в России // Государственная служба. — 2015. — № 2. — С. 81–83.
5. Булгакова, И.Г. Некоторые аспекты профилактики коррупции в органах государственной власти // Журнал российского права. — 2012. — № 8. — С. 75–80.
6. Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.10.2016).

**• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ
МЧС РОССИИ •**

Г.А. Агаев,
*доктор юридических наук, профессор
кафедры уголовного права
Санкт-Петербургского университета
МВД России*

Е.А. Зорина,
*кандидат юридических наук, доцент
кафедры теории и истории государства
и права Санкт-Петербургского
университета ГПС МЧС России*

G.A. Agaev,
*Doctor of Law, Professor
Department of Criminal Law Saint-
Petersburg University of Ministry of
Internal Affairs of Russia
guloglanmvd@gmail.com*

E.A. Zorina,
*Candidate of Law, Associate Professor
Saint-Petersburg University of State fire
service of EMERCOM of Russia
zorina_lena@mail.ru*

**Продолжаемые преступления и их отграничение
от совокупности преступлений**

Аннотация: актуальность статьи обусловлена важностью вопросов квалификации продолжаемых преступлений, их отграничения от совокупности преступлений для уголовного права. Подчеркивается, что признание нескольких деяний продолжаемым преступлением либо совокупностью преступлений отражается, прежде всего, на уголовно-правовых последствиях: на виде и возможных пределах наказания. Цель статьи — проанализировать признаки продолжаемого преступления и совокупности преступлений для их последующего обоснованного отграничения. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализа, синтеза, исторический) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов. Представлен авторский анализ критериев продолжаемого преступления. Проанализировано международное законодательство по соответствующей тематике. Обращается внимание на то, что действующее уголовное законодательство в рассматриваемой сфере общественных отношений имеет ряд недостатков. Вносятся конкретные авторские предложения по совершенствованию действующего уголовного законодательства: предлагается законодательно закрепить понятие продолжаемого преступления в Уголовном кодексе РФ, что позволит единообразно на законных основаниях урегулировать все спорные вопросы, связанные с отграничением вышеназванных преступлений. Кроме того, необходима четкая регламентация в УК РФ основных признаков продолжаемого преступления и правил его квалификации.

Ключевые слова: продолжаемые преступления, совокупность преступлений, конкуренция уголовно-правовых норм, Уголовный кодекс РФ.

**The continued crimes and their differentiation from
the cumulative crimes**

Abstract: topicality of the article is caused by the importance of questions of qualification of the continued crimes, their differentiation from the cumulative crimes for criminal law. It is emphasized that recognition of several acts as the continued crime or the cumulative crimes is essentially reflected, first of all, in criminal and legal consequences: on a type and possible limits of punishment. The purpose of the article is to analyze the signs of the continued crime and the cumulative crimes for their subsequent reasonable differentiation. Implementation of the tasks has been reached by means of general scientific (dialectic, the analysis, synthesis, historical) and the partial scientific methods (legalistic, comparative and legal). The author's analysis of

the criteria of the continued crime is submitted. Authors have analyzed the international legislation on the subject of the article. The attention that the existing criminal legislation in the considered sphere of the public relations has a number of shortcomings is paid. Concrete author's suggestions for improvement of the existing criminal legislation are made: it is offered to consolidate legislatively concept of the continued crime in the Criminal code of the Russian Federation; that will allow to settle uniformly on legal grounds all controversial issues connected with the differentiation of the above-named crimes. The accurate regulation of the main signs of the continued crime and rules of its qualification in the Criminal code of the Russian Federation is necessary for the solution of the problem.

Keywords: *the continued crimes, the cumulative crimes, the competition of criminal precepts of law, the Criminal code.*

Вопрос о квалификации продолжаемых преступлений, их отграничения от совокупности преступлений имеет большое значение для науки уголовного права. Признание нескольких деяний продолжаемым преступлением либо совокупностью преступлений существенным образом отражается на уголовно-правовых последствиях, например, на виде и возможных пределах наказания. Соответственно, вид и возможные пределы наказания учитываются при определении основания уголовной ответственности и назначении наказания при рецидиве преступлений (ст. 18, 68 Уголовного кодекса РФ), назначении осужденным к лишению свободы вида исправительного учреждения (ст. 58 УК РФ), назначении наказания при совокупности преступлений (ст. 69 УК РФ), условно-досрочном освобождении от наказания (ст. 79 УК РФ), погашении и снятии судимости (ст. 86 УК РФ) и др.

Кроме того, оценка нескольких деяний как продолжаемого преступления или совокупности преступлений в большой степени может оказать влияние:

- на определение состояния преступности. Признание нескольких эпизодов продолжаемым преступлением статистически значительно снижает уровень преступности, и наоборот, их квалификация как совокупности преступлений повышает обозначенный уровень;

- на уровень раскрываемости преступлений, показатели работы правоохранительных органов, которые, очевидно, заинтересованы в его увеличении, и т. п.

Поэтому можно утверждать, что проблема критериев продолжаемого преступления и его отличия от совокупности преступлений — это не только уголовно-правовой, но и, в известной степени, политический вопрос.

Следует напомнить, что, несмотря на важность и значимость для правоприменительной практики, законодатель не предусмотрел в УК РФ специальную норму, содержащую определение продолжаемого преступления, и, тем самым, оставил вопрос о критериях их отграничения неурегулированным, что в значительной мере дестабилизирует правоприменительную практику.

Справедливости ради отметим, что в отличие российского законодательства зарубежный опыт нормативного регулирования рассматриваемой проблемы имеется. Например, соответствующие положения содержат уголовные законы Грузии, Молдовы, Украины и др. [1; 2].

Очевидно, что по причине отсутствия законодательного регулирования института продолжаемого преступления российская судебная практика в основном ориентируется, прежде всего, на Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 4 марта 1929 г. «Об условиях применения давности и амнистии

к длящимся и продолжаемым преступлениям» [3], в п. 2 которого представлены общие признаки продолжаемого преступления. В указанном документе, в частности, говорится, что продолжаемые преступления складываются из ряда тождественных преступных действий, направленных к общей цели, и составляют в своей совокупности единое преступление. Таким образом, в качестве признаков продолжаемого преступления выделены следующие: 1) действия по каждому эпизоду являются преступными; 2) действия по каждому эпизоду являются юридически тождественными; 3) все действия направлены к общей цели.

Ряд рекомендаций по рассматриваемому вопросу дается применительно к конкретным видам преступлений. Так, в п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» [4] указано, что от совокупности преступлений следует отличать продолжаемое хищение, состоящее из ряда тождественных преступных действий, совершаемых путем изъятия чужого имущества из одного и того же источника, объединенных единым умыслом и составляющих в своей совокупности единое преступление. Исходя из вышеназванного разъяснения продолжаемое хищение имеет следующие признаки: 1) действия по каждому эпизоду преступны; 2) действия по каждому эпизоду юридически тождественны; 3) все хищения совершаются из одного источника; 4) все действия совершаются с единым умыслом. В сравнении с определением, представленным в Постановлении от 4 марта 1929 г., присоединен признак «единого источника», а «единая цель» заменена «единым умыслом».

В пункте 27 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» [5] указано, что как хищение в крупном размере должно квалифицироваться совершение нескольких хищений чужого имущества, общая стоимость которого превышает двести пятьдесят тысяч рублей, а в особо крупном размере — один миллион рублей, если хищения совершены одним способом и при обстоятельствах, свидетельствующих об умысле совершить хищение в крупном или особо крупном размере.

В отличие от определения продолжаемого хищения, которое было дано применительно к кражам, грабёжам и разбоям, в данном случае не указан признак «единого источника», не говорится о преступности отдельных хищений, но заявлен признак «тождественности способа». Кроме того, следует заметить, что продолжаемое преступление определяется именно по отношению к хищениям в крупном и особо крупном размерах. В рассматриваемом разъяснении частично передана точка зрения, согласно которой несколько хищений, в своей совокупности образующих крупный размер, следует квалифицировать как квалифицированное хищение. Вместе с тем это не говорит нам о том, что если при прочих равных условиях эти хищения не образуют крупный размер, то содеянное надлежит квалифицировать как одно преступление. О рассматриваемом случае Пленум Верховного Суда РФ умолчал.

В пункте 8 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 4 декабря 2014 г. № 16 «О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности» [6] разъяснено, что в тех случаях, когда несколько изнасилований либо несколько на-

силыственных действий сексуального характера были совершены в течение непродолжительного времени в отношении одного и того же потерпевшего лица и обстоятельства их совершения свидетельствовали о едином умысле виновного на совершение указанных тождественных действий, содеянное следует расценивать как единое продолжаемое преступление, подлежащее квалификации по соответствующим частям ст. 131 или 132 УК РФ.

В рассматриваемом толковании выделены признаки продолжаемого преступления, предусмотренного ст. 131 или ст. 132 УК РФ: 1) действия юридически тождественны; 2) присутствует единый умысел. Признак преступности отдельных действий, очевидно, не указан, поскольку отдельные насильственные сексуальные действия сами по себе уже преступны.

В пункте 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» указывается, что систематическое получение взяток от одного и того же взяткодателя за общее покровительство или попустительство по службе, если указанные действия были объединены единым умыслом, следует квалифицировать как единое продолжаемое преступление. Совокупность преступлений отсутствует и в тех случаях, когда взятка или незаконное вознаграждение при коммерческом подкупе получены или переданы от нескольких лиц, но за совершение одного действия (акта бездействия) в общих интересах этих лиц.

Иногда Верховный Суд РФ указывает на обстоятельства, препятствующие признанию преступления продолжаемым. Так, в вышеупомянутом Постановлении указано, что не может квалифицироваться как единое продолжаемое преступление одновременное получение, в том числе через посредника, взятки или незаконного вознаграждения при коммерческом подкупе от нескольких лиц, если в интересах каждого из них должностным лицом или лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, совершается отдельное действие (акт бездействия). При таких обстоятельствах содеянное образует совокупность преступлений.

Кроме того, в п. 13 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 декабря 2006 г. № 64 «О практике применения судами уголовного законодательства об ответственности за налоговые преступления» [7] предусмотрено, что в тех случаях, когда лицо осуществляет юридическое или фактическое руководство несколькими организациями и при этом в каждой из них уклоняется от уплаты налогов и (или) сборов, то его действия при наличии к тому оснований надлежит квалифицировать по совокупности нескольких преступлений, предусмотренных соответствующими частями ст. 199 УК РФ.

Анализ вышеуказанных и других разъяснений позволяет заключить следующее: общего универсального подхода к пониманию продолжаемого преступления в судебно-следственной практике не имеется. Применительно к одним преступлениям избрана одна концепция продолжаемого преступления, к другим — другая. Отсутствие единого универсального подхода к пониманию продолжаемого преступления, безусловно, не может не оказывать негативного влияния на судебно-следственную практику.

Наш упрек, на первый взгляд, не вполне основателен. Однако изучение судебно-следственной практики показывает, что такие опасения не случайны. Показательным в этом отношении является, например, п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 1 «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)» [8]. Согласно данному Постановлению «убийство одного человека и покушение на убийство другого не может рассматриваться как оконченное преступление — убийство двух лиц. В таких случаях Верховный Суд Российской Федерации рекомендует независимо от последовательности преступных действий содеянное квалифицировать по ч. 1 или ч. 2 ст. 105 и ч. 3 ст. 30 и п. «а» ч. 2 ст. 105 УК РФ».

На наш взгляд, подобная рекомендация противоречит другой позиции Верховного Суда РФ, согласно которой в случае одновременного или разновременного оконченного убийства двух или более лиц содеянное квалифицируется только по одной статье — п. «а» ч. 2 ст. 105 УК РФ как в случае совершения единичного преступления. При этом следует напомнить, что наказания и в том и в другом случае различаются. В случае, если один из потерпевших остался жив, а другой погиб, т. е. при совокупности покушения на убийство двух или более лиц и оконченного убийства наказание, согласно ст. 56 и 69 УК РФ, может быть назначено более строгое — вплоть до 25 лет лишения свободы. В случае же оконченного убийства двух или более лиц (при единичном преступлении) максимум срочного лишения свободы составляет 20 лет (ч. 2 ст. 105 УК РФ). Заметим, что в предыдущей редакции Постановление содержало иное разъяснение: «По п. «а» ч. 2 ст. 105 УК РФ следует квалифицировать убийство двух или более лиц, если действия виновного охватывались единым умыслом и были совершены, как правило, одновременно». Первая проблема связана со второй. В случае разновременного совершения убийств при их квалификации по п. «а» ч. 2 ст. 105 УК РФ возникнет ряд проблем, требующих своего разрешения. Например, что считать временем совершения этого преступления: момент совершения первого убийства или последующего? Как быть в том случае, если одно из убийств совершается с прямым умыслом, а другое — с косвенным; одно — с заранее обдуманном умыслом, а второе — с внезапно возникшим? Допустимо ли в единичном преступлении такое расхождение в содержании умысла? Кроме различий в умысле у этих преступлений могут быть различными мотивы, место, время, способы совершения преступления и т. д. Если допустить, что это вид продолжаемого преступления, то необходимо признать моментом его окончания лишь момент совершения последнего из убийств. А если между убийствами имеется большой промежуток времени — несколько месяцев или даже лет? Очевидно, возникнет проблема применения надлежащего уголовного закона.

Еще более показателен в этом смысле следующий пример. Так, в уголовном законе предусмотрены составы террористического акта, повлекшего умышленное причинение смерти человеку (п. «б» ч. 3 ст. 205 УК РФ), а также захвата заложника, повлекшего умышленное причинение смерти человеку (ч. 4 ст. 206 УК РФ). В целом, отметим, что подобный подход противоречит сущности единичного преступления. Полагаем, что в указанных случаях умышленное причинение смерти, которое согласно ч. 1 ст. 105 УК РФ признается убийством, не может быть продолжением другого, менее опасного преступления. В данном

случае, на наш взгляд, речь идет о совокупности двух преступлений — террористического акта (ст. 205 УК РФ) и убийства (ст. 105 УК РФ) либо захвата заложника (ст. 206 УК РФ) и убийства (ст. 105 УК РФ), которая объявлена законодателем единичным продолжаемым преступлением.

Непростой представляется и квалификация преступлений против половой свободы и половой неприкосновенности личности. Так, если два или более изнасилования будет предложено квалифицировать лишь по ч. 1 ст. 131 УК РФ, то серийному насильнику, совершившему половые акты с потерпевшими в обычной форме, грозит от трех до шести лет лишения свободы. Насильнику же, совершившему при этом хотя бы одно насильственное действие сексуального характера, грозит уже наказание до девяти лет в силу ч. 3 ст. 69 УК РФ. Безусловно, такой подход противоречит сущности единичного преступления. Подобных примеров можно находить немало, до тех пор, пока не будет выработано общего, единого универсального подхода к пониманию продолжаемого преступления.

Отметим, что в условиях отсутствия легального понятия продолжаемого преступления и основных его признаков в УК РФ доктрина российского уголовного права также весьма далека от единства взглядов на решение проблемы, связанной с пониманием продолжаемого преступления и отграничения его от совокупности преступлений.

Предлагаем собственное определение рассматриваемого понятия: под продолжаемым преступлением следует понимать посягательство, складывающееся из нескольких юридически тождественных действий, объединенных между собой единым умыслом и направленных на достижение общей цели, составляющих в своей совокупности единое преступление. Хотелось бы заметить, что специфика продолжаемого преступления как раз и состоит в единстве всех совершенных преступных актов и их внутренней взаимосвязи. Внутренняя связь между отдельными преступными актами, их внутреннее единство проявляются в том, что каждый акт — это всего лишь необходимое звено (часть) единого целого. Неразрывная взаимосвязь состоит в направленности каждого из деяний против одного и того же объекта, в сходстве их совершения, единстве наступивших последствий, а также в единстве преступного намерения виновного, объединяющего все преступные эпизоды в одно единичное преступление. Продолжаемое преступление начинается с момента совершения первого из образующих его действий и фактически считается оконченным с момента осуществления последнего из числа тождественных преступных актов.

В отличие же от продолжаемого преступления под совокупностью преступлений признается совершение двух или более преступлений, ни за одно из которых лицо не было осуждено, за исключением случаев, когда совершение двух или более преступлений предусмотрено статьями Особенной части Уголовного кодекса РФ в качестве обстоятельства, влекущего более строгое наказание (ст. 17).

Данное определение позволяет выделить следующие признаки совокупности. Лицо совершает два или более преступления, предусмотренные как разными статьями или частями одной статьи УК РФ, так и одной статьей УК РФ (частью статьи).

Преступные деяния лица образуют совокупность как в тех случаях, когда они являются оконченными преступлениями, так и когда одно из них является неоконченным, а другое — оконченным преступлением, либо оба являются неоконченными преступлениями. Совокупность преступлений налицо и в тех случаях, когда при совершении одного преступления лицо было исполнителем, а при учинении другого исполняло роль организатора, подстрекателя либо пособника.

Существенным признаком совокупности преступлений является то, что входящие в нее преступные деяния совершены лицом до осуждения за них. По этому признаку совокупность преступлений отличается от рецидива, который предполагает совершение лицом нового преступления после осуждения за предыдущее. Уголовное законодательство осужденным считает лицо, в отношении которого вынесен обвинительный приговор, вступивший в законную силу (ст. 86 УК РФ) до момента погашения или снятия судимости.

Необходимым признаком совокупности является также то, что совершенные преступления сохраняют свое уголовно-правовое значение на момент вынесения приговора в суде, т. е. лицо по ним не было освобождено от уголовной ответственности по предусмотренным законом основаниям.

В теории уголовного права и законодательстве совокупность преступлений подразделяют на два вида: идеальную и реальную [9]. При идеальной совокупности лицо одним деянием совершает два или более преступления. Согласно ч. 2 ст. 17 УК РФ совокупностью преступлений признается и одно действие (бездействие), содержащее признаки преступлений, предусмотренных двумя или более статьями Уголовного кодекса РФ. Идеальная совокупность преступлений не является искусственно созданной юридической конструкцией; она отражает специфику реальной действительности, когда в результате совершения одного общественно опасного деяния наступают два или более различных преступных результата. Примером идеальной совокупности преступлений может служить кража чужого имущества, сопряженная с умышленным уничтожением или повреждением другого не похищаемого имущества в крупном размере.

Говоря об общественно опасном деянии как основании идеальной совокупности преступлений, необходимо подчеркнуть, что оно может состоять из деяния, имеющего одномоментный характер (например, выстрелы из автомата, повлекшие убийство одного человека и ранение другого), или деяния, которое имеет более или менее продолжительный характер (например, хулиганские действия, в ходе которых причиняется тяжкий вред здоровью человека). Однако во всех случаях при идеальной совокупности общественно опасное деяние лица носит характер единого преступного действия, и поэтому совершение таким действием двух или более преступлений не превращает идеальную совокупность в реальную совокупность.

Идеальную совокупность могут образовывать не только разнородные, но и совершенные одновременно однородные преступления. Для идеальной совокупности преступлений характерна одинаковая форма вины. Однако не исключается такая совокупность и при разной форме вины по отношению к различным преступным результатам.

При реальной совокупности лицо совершает два преступления или более разными общественно опасными деяниями, каждое из которых образует объективную сторону самостоятельных преступлений. Во многих случаях преступления, входящие в реальную совокупность, совершаются с определенным интервалом во времени: от нескольких дней до года и более. Совершение лицом преступлений в разное время облегчает распознавание реальной совокупности и поэтому ее юридическая оценка не вызывает особых трудностей. Каждое совершенное в разное время преступление получает самостоятельную квалификацию, если оно подпадает под различные статьи или части статьи УК РФ. Однако не исключается реальная совокупность, когда преступные деяния совершаются лицом с очень незначительным интервалом во времени.

При реальной совокупности возможны ситуации, когда преступные деяния в какой-то момент совпадают по времени совершения, но при этом всегда одно из преступлений должно быть начато раньше другого. Такие ситуации характерны для реальной совокупности, в которую входят, наряду с иными, длящиеся и продолжаемые преступления. К примеру, если лицо незаконно хранило боеприпасы, а затем совершило разбойное нападение в целях хищения огнестрельного оружия, то в данном случае присутствует реальная совокупность, т. к. в момент хищения огнестрельного оружия лицо уже хранило незаконно боеприпасы, совершая длящееся преступление. Содеянное правильно квалифицировать по ч. 1 ст. 222 и п. «б» ч. 4 ст. 226 УК РФ. Реальную совокупность могут образовывать не только разнородные, но и однородные преступления. С субъективной стороны это могут быть как умышленные, так и неосторожные преступления.

Совокупность преступлений следует отличать от конкуренции уголовно-правовых норм. Решение вопросов конкуренции является более трудным, чем простое разграничение преступлений, и поэтому порождает много ошибок [10]. Конкуренция норм — это случаи частного пересечения, взаимного «наложения» норм, связанные с тем, что совершенное деяние предусматривается несколькими нормами сразу [11]. При конкуренции уголовно-правовых норм изучению подвергается одно преступление, которое подпадает одновременно под признаки двух или более уголовно-правовых норм. Общая черта этих норм состоит в том, что они с разной степенью обобщения и с различной полнотой предусматривают признаки одного и того же общественно опасного деяния. При этом следует учитывать правило конкуренции между общей и специальной нормой, закрепленное в ч. 3 ст. 17 УК РФ [12]. В таких случаях, если преступление предусмотрено общей и специальной нормами, совокупность преступлений отсутствует, и уголовная ответственность наступает по специальной норме.

Таким образом, возвращаясь к основному вопросу, отметим, что проблема квалификации продолжаемого преступления и его отграничения от совокупности преступлений ни на теоретическом, ни на практическом уровне до сих пор не решена. Для ее разрешения необходима четкая регламентация в УК РФ основных признаков продолжаемого преступления и правил его квалификации. Без сомнения, после законодательного закрепления понятия продолжаемого преступления можно будет легко урегулировать все вопросы, связанные с отграничением вышеназванных преступлений.

Список литературы:

1. Уголовный кодекс Республики Молдова от 18 апреля 2002 г. — URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=3835.
2. Уголовный Кодекс Грузии // Законодательный вестник Грузии. — URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/16426/143/ru/pdf>.
3. Об условиях применения давности и амнистии к деящимся и продолжаемым преступлениям : постановление 23 Пленума Верховного Суда СССР от 4 марта 1929 г. (в ред. от 14 марта 1963 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2003. — № 2.
5. Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2008. — № 2.
6. Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2015. — № 2.
7. Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2007. — № 3.
8. Бюллетень Верховного Суда РФ. — 1999. — № 3.
9. Гладышев, Ю.А. Особенности конструирования множественности преступлений по российскому уголовному законодательству // Государство и право. Юридические науки. — 2013. — Вып. 7–2.
10. Косякова, Н.С. Конкуренция уголовно-правовых норм при квалификации пожаров, возникших, в результате нарушения требований пожарной безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2014. — № 1.
11. Косякова, Н.С. Квалификация преступлений, подследственных органам дознания МЧС России : учебное пособие для дознавателей системы МЧС России / Н.С. Косякова; под общ. ред. Э.Н. Чижикова. — СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2015. — 68 с.
12. Агаев, Г.А. Общественная опасность как основание криминализации уничтожения или повреждения чужого имущества по неосторожности / Г.А. Агаев, Е.А. Зорина // Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России. — 2016. — № 1.

А.А. Смирнова,

*кандидат исторических наук, доцент
кафедры теории и истории государства
и права Санкт-Петербургского
университета ГПС МЧС России*

Д.Ю. Воротников,

*преподаватель кафедры теории и
истории государства и права
Санкт-Петербургского университета
ГПС МЧС России*

A.A. Smirnova,

*candidate of history sciences,
associate professor,
Saint-Petersburg university of State Fire
Service of EMERCOM of Russia
rugachevaanna@yandex.ru*

Д.Ю. Воротников,

*Saint-Petersburg University of State Fire
Service of EMERCOM of Russia
vortnikov.dmitriy@gmail.com*

Развитие указного законодательства Петра I в сфере обеспечения пожарной безопасности

Аннотация: актуальность статьи определена значением противопожарного законодательства в механизме обеспечения пожарной безопасности. Цель статьи — установить закономерности осуществления законодательного регулирования пожарной безопасности соответствующих государственных органов Российского государства эпохи Петра I. Для достижения данной цели были поставлены задачи: выявить характерные черты и особенности законодательства по борьбе с пожарами, а также пробелы в правовом регулировании обеспечения государственной деятельности по борьбе с пожарами в России конца XVII — I четверти XVIII в. Реализация поставленных задач

была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализа, синтеза) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-исторический) методов. На основе историко-правового анализа авторы приходят к выводу о том, что при видимой бессистемности и хаотичности указного законодательства именно в эпоху правления Петра I были определены основные перспективные направления деятельности государства по обеспечению пожарной безопасности, а также была предпринята попытка разработки специальных противопожарных правил для отдельных категорий населения.

Ключевые слова: противопожарное законодательство, пожарная безопасность, пожары, Российская империя.

Development of «ukaznoy legislation» Peter I in the field of fire safety

Abstract: the relevance of the article to determine the value of fire-prevention legislation in the mechanism of maintenance of fire safety. The purpose of the article — to establish the laws of the legal regulation of fire safety relevant state bodies of the Russian state epoch of Peter I. To achieve this task was to identify the characteristics and features of the legislation on fire, as well as gaps in the legal regulation of the state to ensure action against fires in Russia in XVII - I quarter of the XVIII century .. The implementation of the objectives has been achieved with the help of general scientific (dialectical analysis, synthesis) and chastnonauchnogo practices (formal and legal, comparative historical). On the basis of the historical and legal analysis, the authors conclude that the apparent absence of pattern and randomness «ukaznogo» legislation was during the reign of Peter I was the basic perspective directions of activity of the state of fire safety, as well as an attempt to develop special fire regulations was made for certain categories of the population.

Keywords: fire law, fire safety, fire, the Russian Empire.

В России с момента образования государства и по настоящее время обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших задач, поэтому исследование основных этапов развития законодательства в сфере обеспечения деятельности государства по борьбе с пожарами не только имеет научный интерес, но и позволяет, опираясь на исторический опыт, выработать рекомендации по совершенствованию деятельности общегосударственной системы противопожарной защиты в Российском государстве на современном этапе [1].

Основными источниками права в сфере пожарной безопасности в России в конце XVII — I четверти XVIII в. являлись нормы Соборного уложения 1649 г., «новоуказные статьи», изданные в дополнение Соборного уложения во второй половине XVII в., а также многочисленные нормы указного законодательства начала XVIII в.

В сфере борьбы с пожарами законодательство начала правления Петра I не отличалось своей революционностью и новизной. Действовавшие нормы Соборного уложения 1649 г. не только сохранялись, но и подтверждались новыми указами. В основном, такие нормы-подтверждения содержались в Наказах воеводам. Так, в Наказе воеводе г. Чернигова князю Волконскому приказывалось: «...Велеть смотреть и беречь накрепко и заказ учинить служивым всяких чинов Русским людям крепкой, чтоб будучи в Чернигове Русские люди, в летние и в жаркие дни изб и мылен не топили, а топили б избы для хлебного печения вовремя и в дождевые дни, чтоб однолично в Чернигове от огня было бережение великое» [2]. Подобные положения подтверждались снова и снова при каждом назначении руководителей в губернии или уезды.

Поводом для нового узаконения в сфере пожарной безопасности нередко служил новый масштабный пожар в столице. Сохранились свидетельства очевидцев о подобных бедствиях. Так, Иоганн-Георг Корб, секретарь посольства, отправленный императором Леопольдом I в Москву к Петру I, в своем дневнике, который он вел с 11 января 1698 г. по 27 сентября 1699 г., оставил интересные и подробные описания событий, свидетелем которых он стал, в том числе и пожаров. В частности, по его точному наблюдению, большинство пожаров в городах случалось во время праздничных гуляний или по ночам после их окончания, а основной причиной пожаров Корб называл беспечность горожан. «Вряд ли какой-нибудь более торжественный годовой праздник обходится без того, чтобы в продолжение его не случилось ни одного пожара; они бывают тем печальнее, что обыкновенно начинаются в ночное время и иногда обращают в пепел несколько сот домов, сплошь выстроенных из дерева» [3]. После одного из таких пожаров, случившегося в июле 1699 г. в Москве, когда выгорело более 600 домов, был издан указ «О поимке и наказании кнутом тех, кои на пожар входят в дома для воровства и грабежа, о приводе зажигателей в Стрелецкой приказ и об учинении им смертной казни» [4]. В тексте причина издания указа обозначена так: «...воровские люди, ходя на Москве по улицам ночью с ружьем с мушкеты и с пистолы всяких чинов людей на дворы на хоромное строение на кровли, для своего воровства и грабежу, чтоб зажечь, стреляют пыжами, а иные такие ж воры ночью ж и в день воровски в тряпицах порох посконь, хлопья, трут, серу, бересту, лучину, для такова ж своего воровства мечуть на кровли ж и меж хором в тесныя места, для зажигательства ж».

На основании данного указа появилось правило о том, чтобы зевак и праздношатающихся любопытных с места пожара отгонять: «...А буде на тот пожар придут всяких нижних чинов и боярские и гулящие: люди без топоров, и без ведер, и без кошелей, и без лопат, и прибежав, того пожару станут смотреть, а не отымать, и их от того пожару отсылать прочь, чтоб отымать не мешали; а буде они прибежав на тот пожар, учнут всходить на дворы и в хоромы и в палаты и по избам и в погребы для своего воровства и грабежа, и тех людей имати и приводить в Стрелецкой приказ и чинить им жестокое наказание, бить кнутом, водя по пожару безо всякия пощады, и ссылать их в ссылку на вечное житье с женами и с детьми. А буде на том пожаре из новоприводных солдат, и из посадских людей, которым велено на пожары ходить, такое ж жестокое наказание, и сосланы будут в ссылку ж, и о том из Стрелецкаго приказу прокликать бирючем по городам по Китаю и по Белому по воротам и с сего Великаго Государя указу к Полковником, которые солдат ведают, и в слободы к старостам и к сотским для ведома послать письма». Кроме того, данный указ подтверждал положения предыдущих указов о требовании посадским и солдатам являться на тушение пожаров. Заключительные положения указа касались подтверждения наказания в виде смертной казни для поджигателей: «...а в слободах Полковником и Старостам и Сотским воров зажигальщиков велеть смотреть накрепко, и буде кого усмотрят с таким воровством, велеть имати и приводить в Стрелецкой приказ, и по розыску тем зажигальщиком за их воровством быть в смертной казни».

Как видно, в тексте указа происходит смешение норм административного и уголовного права, кроме того, данный указ подтверждает, а не отменяет действие предыдущих узаконений. В целом, большинство законодательных актов изучаемого периода имело подобный характер, объединяющий в своем составе и нормы-предписания, и нормы-запрещения, и нормы-санкции. В этом контексте достаточно интересны наблюдения современного исследователя о причинах неоднократного переподтверждения одних и тех же положений-требований уже после смерти Петра I. Так Е.Е. Татарян пишет, что «после смерти Петра I многие из его начинаний, в том числе и в сфере обеспечения пожарной безопасности, были преданы забвению, поскольку являлись, с точки зрения исполнителей на местах, слишком обременительными. Сложилась даже такая негативная практика, когда тот или иной государственный указ до тех пор оставался без исполнения, пока не поступали на места второй и третий одноименные подтвердительные указы. Видимо, в тот период истории государства и сложилась поговорка: “Ждут третьего указа”» [5]. Присоединяясь к данному мнению, можно предположить, что и во времена Петра I в России была актуальной проблема исполнения нормативных правовых актов.

17 января 1701 г. был издан указ «О строении в Москве на погорелых местах достаточным людям каменных домов, а недостаточным мазанок» [6]. В нем запрещалось строительство на месте сгоревших домов деревянных зданий, а также деревянных заборов. А 28 января 1704 г. последовал указ «О строении в Москве, в Кремле и Китае городе каменных домов, о расположении оных подле улиц и переулков, а не внутри дворов и об обязанности владельцев продавать дворовые места, если они не в силах выстроить каменного здания», согласно которому «деревянные строения отнюдь строить не среди дворов, как бывало в старину, а линейно по улицам и переулкам» [7]. 2 апреля 1718 г. был издан именной указ «О строении в Санкт-Петербурге домов с наблюдением всего того, что к прочности и безопасности оных от огня принадлежит», в котором определялись следующие противопожарные правила при строительстве: «1. Чтоб печи делали с фундаменту, а не на полках. 2. Чтоб угол, где печь, был вырублен, и фута по два кирпичем от конца отрубленных стен до печи сделаны были. 3. Чтоб трубы были так широки, чтоб человеку пролезть было можно. 4. Чтоб потолки были с глиною, а не бревенчатые, или дощатые. 5. Кровли чтоб были черепицею, дерном или гонтами крыты, а не досками или дранью, и конечно без скалы. Сим образом, кроме водяного края, вольно и деревянные строить на Васильевском острове по данным рисункам печатным» [8].

Нормы данных указов принципиально отличались от ранее издаваемых нормативных правовых актов. Законодатель попытался воздействовать не на повод к пожару (поджог, неосторожность) или следствие пожара (кому, как и чем тушить пожар), а попытался предотвратить проблему причины пожара (деревянные, «скученные» постройки). По мысли Петра I регулярное каменное строительство домов в линию по фасаду должно было стать лучшим средством защиты городов и сел от пожаров. А знаменитые требования строительства в Санкт-Петербурге типовых домов должны были способство-

вать и упрощению процесса пожаротушения, поскольку участвовавшие в тушении пожара всегда могли заранее знать внутреннюю конструкцию дома. Данное утверждение можно отнести и к нормам указа от 7 августа 1722 г. «О строении крестьянских дворов по чертежу».

10 августа 1719 г. был издан указ о дополнительных мерах пожарной безопасности в Санкт-Петербурге — «О устройстве в Санкт-Петербурге шлакбаумов, о пожарной повинности, о нехождении по улицам в неуказные часы, о тушении огня и о прекращении продажи питей и товаров в позднее время» [9]. В нем, в частности, говорилось: «Великий Государь указал, для прекращения воровских проходов и всяких непотребных людей, сделать при Санкт-Петербурге шлакбаумы и с определенных дворов при них быть в ночи караулу; также ежели где случится пожар, чтоб с каждого двора бегали на пожар со определенными инструментами». На основании указа местные начальства должны были составить списки жителей, реестры и пункты, в которых должны были быть указаны количество людей и пожарных инструментов. В указе содержалось требование, чтобы «в ночи в неуказные часы никто не ходили, кроме знатных персон и огни в домах тушили и никакого питья и товаров не продавали и при шлакбаумах не чинили нималого сопротивления; а ежели кто оным учинить какую противность или в чем будут преслушные, таковые жестоко будут наказаны». Данные нормы были заимствованы из Голландии и были прогрессивными для своего времени [5].

С точки зрения пожарной безопасности наиболее уязвимыми объектами стратегического назначения в петровскую эпоху были корабельные верфи, а также полковые казармы новой регулярной армии.

В апреле 1710 г. Петром I были утверждены «Инструкция и Артикулы военные Российскому Флоту», в которых несколько артикулов были посвящены противопожарной безопасности на судах. Так, согласно 40-му Артикулу запрещалось самовольное хождение на корабле со свечей, а 41-й Артикул предписывал «для лучшего предостережения страха огненного и зазрения, которые на кораблях чиниться могут ... никто на корабле огня разводить [не может] и запрещается всем матросам и прочим... иметь и привозить на корабли тюфяки, мешки с сеном, охлопками, вымолоткою и бумагою хлопчатую или иными вещьми набитыя, которыми огонь производить могут». Кроме того, на кораблях предписывалось строго определенное место для курения, запрещалось стрелять из любого оружия, а также ходить в пороховую «казну» всем, кроме пушкарей и констапеля. Положения данного нормативно-правового акта в 1720 г. были детализированы в Морском уставе, а при кодификации противопожарного законодательства практически без изменений вошли в состав Пожарного устава Российской империи [10]. Значение флота для Петра I было огромным, кроме того, он помнил о гибели от пожара флота своего отца царя Алексея Михайловича, который, как известно, был сожжен Степаном Разиным, и поэтому Петр I лично разрабатывал правила пожарной безопасности на судах и верфях. Можно сказать, что моряки при Петре I стали первым профессиональным сообществом, для которого были разработано особое противопожарное законодательство.

2 мая 1711 г. последовал сенатский указ «О снабжении гарнизонных полков пожарными инструментами» [11], в котором было определено государственное финансирование содержания пожарного инструмента, необходимого в каждом полку на случай вызова на пожар: «...буде указом Царского Величества, полков их солдатам для охранения на пожары ходить повелено будет, и в те их полки надобны припасы: топоры, ведра, кошело, лопаты, крюки, багры, трубы, щиты, паруса, ломы. ...Вышеписанные припасы купить из Канцелярии Правительствующаго Сената из взятых денег из Монастырского приказа, и отдать в полки с росписками, немедленно. А о припасах же, с которыми бегать на пожары, о крючьях, о подъемах, о ломах, о парусах и щитах справиться с Преображенским и Земским приказами, сколько в котором приказ таких припасов есть на лицо».

Положения данного указа в 1718 г. вошли в состав Устава воинского, в котором значительное внимание было уделено правилам пожарной безопасности в полках, как во время походов, так и в местах постоянного расквартирования. Особое внимание в Воинском уставе было уделено вопросам юридической ответственности военнослужащих за нарушение правил пожарной безопасности.

В итоге армия, как и флот, получила свое особое противопожарное законодательство. При этом обращает на себя внимание одно обстоятельство. За полками была закреплена обязанность являться на пожары для их тушения, быть со своим пожарным инструментом, а этот инструмент закупался за государственный счет. И хотя за населением во времена Петра I сохранилась так называемая пожарная повинность, можно сделать вывод о том, что законодатель попытался найти в армии ту государственную структуру, которая могла бы взять на себя функцию защиты населения от пожаров. После смерти Петра I поиски эффективного механизма по борьбе с пожарами продолжались в течение всего XVIII в. и, в конечном итоге, привели в начале XIX в., во-первых, к созданию принципиально нового государственного органа — пожарной команды [12], и, во-вторых, к появлению специального профессионального сообщества — пожарных чинов и служителей, за которыми постепенно закрепилось единое название «пожарные» [13]. Однако сама идея возложения функции пожарной безопасности именно на государство, на наш взгляд, принадлежала Петру I.

Анализ противопожарного законодательства конца XVII — I четверти XVIII в. позволяет нам сделать вывод о том, что его развитие можно разделить на 3 этапа.

Первый этап (1682—1699) приходится на начальные годы правления Петра I. В этот период законодатель следует традициям XVII в., только подтверждая действие норм права Соборного уложения и узаконений предыдущих царствований.

Второй этап (1700—1711) связан с началом и первым периодом Северной войны, когда все силы, средства и внимание государства были отданы на решение глобального вопроса обеспечения внешней безопасности. Более того, в этот период актуальной была угроза существования самой российской государственности, поэтому в вопросах внутренней политики приоритет

отдавался решению тех проблем, которые обеспечивали военные нужды страны, а именно строительства флота, снабжения армии, организации горных заводов и т. п. В этот период времени происходит детализация требований пожарной безопасности и одновременно ужесточение ответственности за нарушение противопожарного законодательства.

Третий этап (1711–1725) традиционно связан с периодом коренных преобразований государственного аппарата Российского государства, в том числе с учетом активного заимствования иностранного опыта, прежде всего, голландского. Безусловно, общая тенденция развития права не могла не отразиться и на противопожарном законодательстве, в котором исследователи выявили достаточное количество заимствований. В это время происходит попытка упорядочивания деятельности всех структур, задействованных в пожаротушении. Наконец, идет активный поиск той структуры, которая может аккумулировать в себе и функцию пожаротушения, и функцию пожарного надзора и контроля, и функцию дознания по делам о пожарах. По мысли самого Петра I, такой структурой должна была стать армия. И эту идею, следует заметить, спустя столетие попытался еще раз реализовать Николай I, в царствование которого активизировалось «участие Отдельного корпуса внутренней стражи в борьбе с огнем, являясь одной из основ взаимодействия Военного министерства и МВД, осуществлялось... в общем русле милитаризации пожарной службы в России, воплощения в ней армейской иерархической структуры» [14].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в эпоху петровских преобразований постепенно стала оформляться идея сосредоточения в руках государства всей деятельности по предупреждению и тушению пожаров.

Список литературы:

1. Малько, А.В. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (обзор материалов круглого стола) / А.В. Малько, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Государство и право. — 2015. — № 6. — С. 116–123.
2. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. 1649–1825. Т. 3. 1696. Ст. 1540. — СПб.: Тип. II отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1832. — 694 с.
3. Корб, И.Г. Дневник путешествия в Московское государство Игнатия Христофора Гвариента, посла императора Леопольда I к царю и великому князю Петру Алексеевичу в 1698 г., веденный секретарем посольства Иоганном Георгом Корбом [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.sedmitza.ru/lib/text/439160/> (дата обращения: 25.07.2016).
4. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. 1649–1825. Т. 3. 1699. Ст. 1693. — СПб.: Тип. II отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1832. — 694 с.
5. Татарян, Е.Е. Зарождение и развитие российского законодательства, призванного обеспечить пожарную безопасность в городах и сельских поселениях // Среднерусский вестник общественных наук. — 2011. — № 4. — С. 141–142.
6. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. 1649–1825. Т. 4. 1700–1712. Ст. 1825. — СПб.: Тип. II отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1832. — 890 с.

7. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. 1649–1825. Т. 4. 1700–1712. Ст. 1963. — СПб.: Тип. II отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1832. — 890 с.
8. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. 1649–1825. Т. 5. 1713–1719. Ст. 3192. — СПб.: Тип. II отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1832. — 782 с.
9. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. 1649–1825. Т. 5. 1713–1719. Ст. 3412. — СПб.: Тип. II отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1832. — 782 с.
10. Пожарный устав Российской империи : хрестоматия / под общ. ред. В.С. Артамонова; сост. Э.Н. Чижиков и др. 2-е изд., доп., испр. — СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2015. — 264 с.
11. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. 1649–1825. Т. 4. 1700–1712. Ст. 2358. — СПб. : Тип. II отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1832. — 890 с.
12. Немченко, С.Б. Становление функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Российской империи / С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Правовая политика и правовая жизнь. — 2015. — № 4. — С. 68–76.
13. Немченко, С.Б. Пожарный служащий Российской империи на рубеже XVIII–XIX веков: определение, состав, правовое положение / С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России. — 2013. — № 2. — С. 81–85.
14. Колпаков, П.А. Войска внутренней стражи Российской империи на борьбе с пожарами в XIX веке // Научный диалог. — 2016. — № 1. — С. 200–211.

**• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –
СЫЗРАНСКИЙ ФИЛИАЛ
САМАРСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО УНИВЕРСИТЕТА •**

В.А. Пономаренков,
*кандидат юридических наук, доцент
кафедры гражданского и арбитражного
процесса
Самарского государственного
экономического университета*

О.Г. Порунова,
*старший преподаватель кафедры
гражданско-правовых дисциплин
Сызранского филиала Самарского
государственного экономического
университета*

V.A. Ponomarenkov,
*Candidate of Law, Associate professor,
department of civil and arbitration process
Samara State University of Economics
2770402@mail.ru*

O.G. Porunova
*Senior teacher of department of civil
disciplines Syzran branch of the Samara
state economic university
olga.porunova@rambler.ru*

**Процессуально-правовая политика
современной России**

Аннотация: в статье проводится анализ тенденций развития и дается сущностная характеристика процессуально-правовой политики. Отмечается, что процессуально-правовая политика представляет собой целенаправленную, научно-обоснованную, последовательно-системную деятельность государственных органов и должностных лиц по созданию эффективного механизма процессуально-правового регулирования, оптимизации процессуальной деятельности в целях реализации основных ее назначений, наиболее полной защиты прав, свобод и законных интересов субъектов процессуальных отношений. Процессуально-правовая политика выступает частью политики государства, без которой законодатель и правоприменительные органы не смогут в полной мере обеспечить реализацию назначений юридического процесса, что приведет к «дискриминации» идеи демократического, социального, правового государства. Обеспечение эффективности процессуальной политики предполагает необходимость ее реализации в форме целенаправленной активной правотворческой и практической деятельности уполномоченных субъектов.

Ключевые слова: процессуально-правовая политика, правовая жизнь общества, процессуально-правовые отношения, цели процессуально-правовой политики, доктринальная форма процессуальной политики, правоприменительная форма процессуальной политики; правотворческая форма процессуальной политики.

Modern procedural legal policy

Abstract: in the article the analysis of trends and given essential characteristic of procedural and legal policy. It is noted that procedural and legal policy is targeted, evidence-based, consistent, systemic activity of state bodies and officials to establish an effective mechanism for procedural and legal regulation, optimization of remedial activity in order to realize its main assignments, the fullest protection of the rights, freedoms and lawful interests of procedural relations. Procedural and legal policies are part of the policy of the state, without which the legislator and law enforcement authorities will not be able to fully ensure the implementation of the assignment of a legal process that will lead to «discrimination» the idea of a democratic, social, legal state. Ensuring the effectiveness of remedial policy requires its implementation in the form of targeted active law-making and practical activities of entitled subjects.

Keywords: *procedural and legal policy, legal society, procedural legal relationships, goals, procedural and legal policy, doctrinal-functional form of procedural policy enforcement form of procedural policies; lawmaking form of procedural policy.*

Тенденции развития и вопросы сущности процессуально-правовой политики, оставаясь весьма актуальными, до сих пор изучены недостаточно.

Сегодня процессуально-правовая политика представляет собой целенаправленную, научно-обоснованную, последовательно-системную деятельность, прежде всего, государственных органов и должностных лиц по созданию эффективного механизма процессуально-правового регулирования, оптимизации процессуальной деятельности в целях реализации основных ее назначений, наиболее полной защиты прав, свобод и законных интересов субъектов процессуальных отношений.

Процессуально-правовая политика является самостоятельной частью единой государственной политики, в основе которой лежит понимание содержательной ее ценности. По своей сути процессуально-правовая политика представляет собой обеспечение присущими государству властно-распорядительными средствами, развития процессуального законодательства, направленного на обеспечение эффективной деятельности соответствующих органов и должностных лиц, осуществляющих процессуально-правовую деятельность при гарантировании защиты личности, ее прав и свобод, интересов общества и государства.

Таким образом, ближайшие цели процессуально-правовой политики состоят в повышении степени упорядоченности юридического бытия, совершенствовании существующих юридических средств и процессуальных механизмов для повышения качества и обеспечения эффективности процессуальной деятельности. Стратегическая цель — регламентация правовых инструментов, изначально предполагающих учет социально-факторных элементов в процессуальных отношениях.

К числу наиболее актуальных задач формирования современной процессуально-правовой политики, требующих скорейшего решения, относится следующее:

1. Оптимизация правового регулирования процессуальной сферы правовой жизни общества.
2. Обеспечение соблюдения правовой законности и социальной справедливости при применении норм процессуального закона.
3. Обеспечение реальной гарантированности правовой защищенности субъектов процессуально-правовых отношений.
4. Улучшение координации деятельности органов и должностных лиц, осуществляющих процессуальную деятельность.
5. Организация эффективного взаимодействия внутригосударственных и международных органов отправления правосудия.
6. Безусловность исполнения судебного решения.

Данный перечень не является исчерпывающим, но определяет основные направления формирования процессуально-правовой политики.

Отечественная процессуально-правовая политика реализуется в доктринальной, правотворческой, правоприменительной и других формах. Так, во многом сначала основные идеи правовой политики возникают в рамках юридической науки, ученые их выдвигают и обосновывают в своих трудах, экспертных заключениях, концепциях [1]. Именно поэтому первой формой реализации процессуальной политики считают именно *доктринальную*. Данная форма носит интеллектуально-волевой, целенаправленный характер и выражается в государственном санкционировании научных достижений в качестве правил регулирования процессуальных отношений.

Правоприменительная форма процессуальной политики представляет собой деятельность специально уполномоченных органов и должностных лиц по реализации нормативных актов путем осуществления процессуальной деятельности и принятия процессуальных актов применения права органами и должностными лицами.

Правоприменение в процессуальной сфере правового регулирования — сложная совокупность условий и предпосылок, наличие которых непосредственно обуславливает четкое исполнение конкретных требований процессуального закона.

Правоприменительная форма процессуальной политики нацелена на оптимизацию деятельности специально уполномоченных органов и должностных лиц, осуществляющих процессуальную деятельность. Именно эти лица непосредственно обеспечивают с помощью правовых средств проведение в жизнь процессуальной политики, которая характеризуется следующими чертами:

- унификацией процессуального законодательства и практики его применения;
- демократизацией процессуальных мер воздействия;
- обеспечением законности и социальной справедливости при применении процессуальных норм;
- укреплением судебной власти, повышением ее независимости, авторитета;
- признанием приоритета общечеловеческих ценностей и использованием достижений мировой цивилизации.

Процессуальная политика имеет свои приоритеты, содержание и направленность которых вытекают из содержания общепризнанных, фундаментальных норм и принципов международного права, конституционных нормативных установлений, концепций (стратегий) развития законодательства, реализуемых в правоприменительной деятельности. Одним из таких основных приоритетов процессуальной политики является соблюдение и защита неотъемлемых прав личности.

Однако необходимо учитывать, что при изменении направления развития государства, смене социально-правовых ориентиров и т. д. происходит и изменение (полный отказ, частичная смена или расширение) приоритетов развития и реализации процессуальной политики.

В современном обществе имеет место система факторов, влияющих на такие изменения и определяющих такие тенденции, которые должны рассматриваться в комплексе. К ним можно отнести следующее:

- систему общепризнанных, фундаментальных принципов, признаваемых государством;
- приоритеты общей правовой политики, декларируемые в государстве;
- соотношение внутренних политических сил, способных влиять на содержание процессуальной политики;
- установление и учет социально-факторных (этнических, религиозных, языковых, социобиологических и др.) особенностей процессуальных отношений;
- соблюдение международных, создание и выполнение национальных стандартов процессуальной деятельности и др.

О содержании процессуальной политики государства можно судить по законодательно сформулированным принципам, стандартам и гарантиям процессуальной деятельности, поскольку именно эти элементы представляют собой в общих чертах образ реального юридического процесса.

Правотворческая форма процессуальной политики связана с совершенствованием нормативно-правового регулирования процессуальных отношений.

Низкое качество современного процессуального законодательства, запутанность содержащихся в нем норм, проблемы правовой регламентации различных процессуально-правовых механизмов являются давно обсуждаемыми вопросами, не теряющими своей актуальности и сегодня. Поэтому именно противоречивостью и неоднозначностью нормативного регулирования процессуальных отношений обуславливается необходимость научного обеспечения правотворческой формы процессуально-правовой политики.

Целью правотворческой формы процессуально-правовой политики является «достижение последовательности и преемственности в законотворчестве, обеспечение строгой системности и непротиворечивости законодательства, с тем, чтобы принимаемые законы и подзаконные акты изначально учитывали многообразие жизни, морально не “устаревали” бы уже сразу после введения их в действие» [2].

Средствами научного обеспечения правотворческой формы процессуально-правовой политики являются: экспертиза законопроектов; социально-правовой эксперимент; научное прогнозирование и законодательное планирование; осуществление правового мониторинга; исследование общественного мнения и др.[3].

Необходимость проведения экспертизы законопроектов обуславливается следующими факторами:

- отсутствием специального профессионального образования у подавляющего большинства представителей депутатского корпуса;
 - необходимостью обеспечения качества законопроектов, проведения анализа документов на соответствие Конституции РФ и действующему законодательству;
 - необходимостью обеспечения внутренней логики законопроекта, устранения противоречий между его структурными единицами; проведе-
-

ния оценки соответствия текста законопроекта языковым правилам; дачей финансово-правового заключения (в случае проведения финансовой экспертизы Правительством РФ и Счетной палатой РФ) и т. д.

Возможность проведения экспертиз законопроектов предусмотрена Регламентами обеих палат Федерального Собрания. Так, Регламент Государственной Думы ФС РФ предусматривает проведение правовой, лингвистической и ряда других экспертиз [4]. В Совете Федерации предусмотрено, что на стадии предварительного рассмотрения законопроекта комитет «может приглашать... ученых и специалистов в качестве экспертов» [5]. Статья 27 Регламента Государственной Думы говорит о факультативных экспертизах, которые могут инициироваться профильными комитетами в случае необходимости, и самой распространенной из них является *научная экспертиза* законопроектов. Она может осуществляться научными институтами, специализированными научно-исследовательскими учреждениями, ведущими учеными.

К сожалению, сегодня результаты обобщения опыта и сравнительно-правых исследований в сфере регулирования процессуальных отношений практически не используются; недостаточно четко сформулированы нормы, касающиеся мер процессуального воздействия; в законе имеются положения, реализация которых зависит исключительно от субъективного отношения лиц, осуществляющих процессуальную деятельность; в правоприменительной практике нередко нарушаются основополагающие принципы процессуальной деятельности; не учитываются социально-факторные (этносоциальные, конфессиональные, языковые, социобиологические и др.) особенности участников процессуальных отношений, компактно проживающих в различных регионах нашей страны, и т. д. Таким образом, необходимость модернизации отечественного процессуального законодательства становится все более очевидной, в том числе и на региональном уровне.

Оптимизация процессуальной деятельности предполагает, наряду с реформированием функционального состояния органов и должностных лиц, ее осуществляющих, и внутренние процедурные ее изменения, учет социально-факторных особенностей участников процессуальных отношений в целях обеспечения прав и свобод личности, а также обеспечения эффективности самой процессуальной деятельности.

Предложения о внесении изменений в Конституцию РФ (ст. 71 и 72), касающихся разграничения предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации с тем, чтобы вопросы правового регулирования отдельных процессуальных отношений были переданы на разрешение субъектов Федерации, высказывались учеными неоднократно. В частности, предлагалось предусмотреть право субъектов Федерации дополнять (в установленных федеральным законом пределах) федеральное процессуальное законодательство, а также указать условия, при которых это возможно; установить перечень вопросов и (или) статей, в отношении которых дополнения допускаются; предоставить субъектам Федерации право регламентировать отдельные процессуальные действия с учетом этноконфессиональных, языковых особенностей населения территории, дополнять перечень про-

цессуального воздействия в соответствии с этническими, религиозными и территориально-ландшафтными условиями региона.

Правовая политика в современной России нацелена на активное внедрение новых, альтернативных традиционному, способов урегулирования правовых споров. Так, в 2010 г. был принят Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)». Предусмотренные Законом процедуры направлены на урегулирование гражданско-правовых споров, однако аналогичные процессуальные механизмы могут и должны быть приняты и в сфере разрешения уголовно-правовых конфликтов, например, по делам частного обвинения и т. д.

Внесудебные примирительные механизмы урегулирования правовых конфликтов являются перспективным направлением развития современной юридической науки, подлежат нормативно-правовой легализации.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что процессуальная политика выступает частью политики государства, без которой законодатель и правоприменительные органы не смогут в полной мере обеспечить реализацию назначений юридического процесса, что приведет к «дискриминации» идеи демократического, социального, правового государства. Обеспечение эффективности процессуальной политики предполагает необходимость ее реализации в форме целенаправленной активной правотворческой и практической деятельности управомоченных субъектов.

Список литературы:

1. Малько, А.В. Правозащитная политика в современной России: необходимость формирования // Социология и право. — 2010. — № 4. — С. 36–43.
2. Петухова, М.А. Применение норм уголовно-процессуального права следователями органов внутренних дел в условиях реформирования уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации (на примере следственных подразделений субъекта РФ — Ленинградской области) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.А. Петухова. — СПб., 2003.
3. Зелепукин, А.А. Российское законодательство: состояние и проблемы оптимизации / А.А. Зелепукин; под ред. Н.И. Матузова. — Саратов: Саратовский юридический институт МВД России, 2007. — 168 с.
4. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — № 7, ст. 801.
5. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ // СПС «КонсультантПлюс».

Е.А. Братухина,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры экономики и
управления Сызранского филиала
Самарского государственного
экономического университета

E.A. Bratukhina,
Candidate of Economic,
Associate Professor, Department of
Economics and Management Syzran Branch
of Samara State University of Economics
Ly-79@rambler.ru

Развитие и реализация правовой политики в области государственного оборонного заказа

Аннотация: в статье рассматриваются современные проблемы и направления развития, реализации правовой политики в области государственного оборонного заказа. Отмечается, что в настоящее время возник ряд острых проблем функционирования промышленных предприятий, порождающих опасность остановки деятельности данных предприятий в части исполнения договоров по государственному оборонному заказу. Ситуация связана с задержкой финансирования и невыполнением договорных условий, влекущих предъявление штрафных санкций, в некоторых случаях по сумме превышающих сумму контракта. Поэтому без глубокого изучения причин невыполнения государственного оборонного заказа невозможно определить меры развития и реализации правовой политики в данной области. В результате выполнение государственного оборонного заказа становится невозможным: не закупается материалы и оборудование; несвоевременно производится выплата заработной платы работникам; медленно идет процесс модернизации производственных мощностей. Эти и другие причины в ряде случаев ведут к предбанкротному состоянию предприятий. Автором предлагаются изменения действующего законодательства, касающиеся исполнения государственного оборонного заказа.

Ключевые слова: государственный оборонный заказ, оборонно-промышленный комплекс, правовая политика, безопасность страны.

The development and implementation of legal politics

Abstract: the article deals with modern problems and directions of development, the implementation of the legal policy of the state defense order. It is noted that currently there was a number of acute problems of functioning of industrial enterprises, generating a risk of these enterprises stop activities of the execution of contracts for the state defense order. This situation is associated with a delay of funding and the failure of contractual conditions, involving the presentation of penalties, in some cases the sum is greater than the sum of the contract. Therefore, without a thorough study of the causes of failure of the state defense order is impossible to determine the measures of development and implementation of legal policy in this area. As a result, it becomes impossible to fulfill the state defense order not purchased materials and equipment; not make timely payment of wages to employees; slow the process of modernization of production facilities. These and other reasons in some cases lead to the verge of bankruptcy enterprises. The article describes the reasons for non-matched state is about order and determined the development and implementation of legal policy in this area. The proposed changes to the existing legislation relating to the execution of the state defense order.

Keywords: state defense order, defense industry, legal policy, national security.

Предприятиям, выполняющим государственный оборонный заказ страны, принадлежит одна из ведущих ролей в развитии государства, обеспечении его безопасности, поддержании социальной стабильности в обществе. Поэтому к важнейшим задачам современного государства относится формирование и развитие правовой политики в области государственного оборонного заказа, а основной его целью является формирование условий стабильности функционирования и развития оборонной промышленности, обеспечения безопасности страны.

Однако в настоящее время возник ряд острых проблем функционирования промышленных предприятий, порождающих опасность остановки их деятельности в части исполнения договоров по государственному оборонному заказу (далее — ГОЗ), что связано с задержкой финансирования на срок более трех месяцев, невыполнением договорных условий, влекущих предъявление штрафных санкций, в некоторых случаях по сумме превышающих сумму контракта. Поэтому без глубокого изучения причин невыполнения государственного оборонного заказа невозможно определить меры развития и реализации правовой политики в данной сфере.

В результате выполнение ГОЗ становится невозможным: не закупается материалы и оборудование; несвоевременно производится выплата заработной платы работникам; медленно идет процесс модернизации производственных мощностей. Эти и другие причины в ряде случаев ведут к предбанкротному состоянию предприятий.

Проведенный нами анализ показал, что причины невыполнения ГОЗ состоят в следующем:

- наличие трудностей по оплате материалов и комплектующих. Так, при наличии большой номенклатуры производимых комплектующих они используются сразу в нескольких головных изделиях по разным государственным контрактам. При новом механизме оплаты с отдельного счета в банке только за изделие по конкретному заказу возникли трудности по оплате материалов и комплектующих из-за малых норм применения и больших партий отгрузок поставщиком, что приводит к замораживанию оборотных средств и увеличению складских запасов;

- в договорах по государственному оборонному заказу головной исполнитель прописывает условие, что отсутствие авансирования не является основанием для невыполнения поставщиком обязанностей по договору. При этом, учитывая то, что ведущие предприятия оборонно-промышленного комплекса имеют уровень кооперации с долей ГОЗ в общем объеме реализации до 90 %, в данной ситуации у них нет возможности обеспечить выполнение договоров по ГОЗ за счет собственных оборотных средств, поскольку они отсутствуют из-за несвоевременного авансирования и увеличения сроков окончательного расчета. Выход для предприятий по обеспечению своевременных поставок своей продукции видится в привлечении заемных средств;

- не определен механизм оплаты с отдельных счетов по статьям большей части общепроизводственных, общехозяйственных расходов, приобретения оборудования, проведения ремонтов оборудования, зданий и сооружений.

Отсутствие авансирования государственных контрактов, отсутствие у предприятий собственных оборотных средств приводит к неисполнению в срок государственных заказов, что влечет наложение штрафных санкций. Это может привести к банкротству предприятий, сокращению работников и, соответственно, к социальной дестабилизации региона. Более того, это повлечет за собой невозможность исполнения предприятиями государственных производственных программ.

На основании Федерального закона «О государственном оборонном заказе» [1] и других законодательных актов Российской Федерации создана межведомственная система контроля за целевым использованием бюджетных средств, выделяемых по ГОЗ. Данная система направлена на обеспечение прозрачности финансовых операций по всей цепочке кооперации, участвующей в государственном оборонном заказе предприятий, а также недопущение злоупотребления и нецелевого использования полученных предприятиями бюджетных средств.

Поддерживая в целом создание такой системы, отмечаем, что отдельные положения Закона в значительной мере усложняют порядок участия предприятий и организаций в реализации ГОЗ. Поэтому в целях обеспечения реализации правовой политики в области государственного оборонного заказа, совершенствования механизмов финансового контроля и разрешения вышеуказанных проблем представляется обоснованным уточнить отдельные нормы закона, предусматривающие:

- открытие головными исполнителями единого счета по ГОЗ в уполномоченных банках с увязкой в единой информационно-аналитической системе ГОЗ расходов по нему по идентификатору государственного контракта;

- наделение организаций правом и обязанностью реинвестирования с иных счетов на единый счет по ГОЗ собственных и заемных средств с целью полного учета движения денежных средств по каждому государственному контракту, что позволит привести в соответствие раздельный учет затрат по государственному контракту и движение средств по единому счету по ГОЗ (в разрезе субсчетов);

- оптимизацию состава производственной кооперации, ограничив ее организациями, осуществляющими изготовление составных частей изделий по документации заказчика и имеющими лицензию на разработку и производство вооружения, военной и специальной техники и их составных частей. При этом при расчетах с иными контрагентами (с предприятиями добывающей и обрабатывающей промышленности, поставщиками продукции общепромышленного назначения, выбираемыми по результатам конкурентных процедур, иностранными поставщиками, аудиторскими организациями, организациями, оказывающими услуги по поддержанию производственной инфраструктуры, по сертификации продукции, взрывопожароопасных производств и рабочих мест и т. п.) сохранять признак принадлежности средств к бюджетным, путем применения идентификатора контракта.

На основании изложенного считаем целесообразным внести изменения в Федеральный закон «О государственном оборонном заказе»:

Статью 3. «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» дополнить п. 7, изложив его в следующей редакции:

«7) контракт — договор, заключенный в письменной форме... и предусматривающий, в том числе, этапы и сроки исполнения контракта, обязательства сторон и их ответственность».

Пункт 1 статьи 6.1 «Идентификатор государственного контракта» изложить в следующей редакции:

«1. Каждому государственному контракту перед включением сведений о нем в реестр контрактов, который ведется... содержит следующую информацию:

- 1) идентификационный код государственного заказчика;
- 2) способ определения поставщика (исполнителя, подрядчика);
- 3) год заключения государственного контракта;
- 4) этапы выполнения государственного контракта;
- 5) год окончания срока действия государственного контракта;
- 6) порядковый номер государственного контракта, присваиваемый последовательно...».

Пункт 6 ст. 7 «Основные обязанности государственного заказчика» изложить в следующей редакции:

«б) включает в государственный контракт условие об осуществлении расчетов по государственному контракту, с учетом этапов его выполнения, только с использованием отдельных счетов, открытых в уполномоченном банке, за исключением государственных контрактов в сфере закупок товаров, работ...».

Подпункт «е» п. 2 ст. 8.3 изложить в следующей редакции:

«е) перечисления денежных средств, направленных на возмещение (компенсацию) после исполнения государственного контракта... для выполнения государственного оборонного заказа, при условии подтверждения головным исполнителем, исполнителем обоснованности фактических расходов, связанных с формированием такого запаса, после поэтапного (частичного) и полного исполнения государственного контракта, контракта и представления головным исполнителем, исполнителем в уполномоченный банк акта приема-передачи товара (акта выполненных работ, оказанных услуг)».

Подпункт 9 ст. 8.2. «Основные права и обязанности уполномоченного банка. Банковское сопровождение» изложить в следующей редакции: «уведомлять головного исполнителя о получении уведомления от государственного заказчика о частичном (этапе) и полном исполнении государственного контракта».

Пункт 2 ст. 8.5 «Осуществление мониторинга и предоставление информации о расчетах по государственному оборонному заказу» изложить в следующей редакции:

«2. Головной исполнитель, исполнитель обязаны представлять в уполномоченный банк документы (копии документов), являющиеся основанием для составления распоряжений. К документам, являющимся основанием для составления распоряжений, относятся:

<...>

2) акты приема-передачи товара (акты сдачи-приемки выполненных работ, оказанных услуг) или частичного выполнения (этапа), определенного контрактом, товарно-транспортные накладные, счета, счета-фактуры и иные документы, подтверждающие исполнение получателем средств своих обязательств по контракту (за исключением распоряжений на авансирование)».

Таким образом, развитие и реализация правовой политики в области государственного оборонного заказа является одним из условий обеспечения безопасности страны, а совершенствование законодательной политики

в данной сфере — необходимым условием минимизации рисков для предприятий по выполнению государственных контрактов.

Практика наложения штрафных санкций на предприятия, выполняющие государственные контракты ГОЗ, без анализа и устранения вышеизложенных причин приведет к сокращению выпуска продукции, прекращению деятельности предприятий, результатом чего станет обострение социальных проблем в регионах. Поэтому сложившаяся ситуация требует немедленного вмешательства со стороны государства.

Список литературы:

1. О государственном оборонном заказе : федеральный закон РФ от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ (в ред. от 29 июня 2015 г. № 159-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

С.А. Кожевникова,
кандидат экономических наук, доцент
кафедры гражданско-правовых дисциплин
Сызранского филиала Самарского
государственного экономического
университета

S.A. Kozhevnikova,
Candidate of Economic, Associate
professor, department of civil disciplines
Syzran branch of the Samara state
economic university
ksa_sf@mail.ru

**Концепции формирования стандартов
исполнения государственных функций
и оказания услуг**

Аннотация: в статье выделяются стандарты результата (материальные стандарты) и стандарты процесса (процессуальные стандарты). Стандарт результата (материальный стандарт) может и должен устанавливать единые по всей территории страны нормативные требования к результату деятельности. Стандарты процесса, они же «стандарты исполнения государственных функций» содержат требования к общей процедуре взаимодействия субъектов процесса оказания публичных услуг, т. е. необходимые требования к качеству (порядку, содержанию и показателям) совершаемых действий и процедуре, обеспечивающей эффективную деятельность в пределах компетенции уполномоченных лиц и организаций. Стандарты описывают лишь минимальные требования, которые необходимо выполнить организации, при этом не навязывают рамки единообразия в организации деятельности. Стандарты содержат элементы, которые необходимы для обеспечения системы управления государственной организацией, а не механизмы введения данных элементов в деятельность конкретной организации (структуры).

Ключевые слова: правовые стандарты деятельности, административная реформа, стандарты исполнения государственных функций; стандарты оказания государственных услуг.

**Concept of formation of standards
of performance of public functions and services**

Abstract: the article highlighted the standards result (material standards) and process standards (procedural standards) to the requirements on the content of the material standards include. The standards process (procedural standards), also known as «standards of performance of public functions» include requirements to the general procedure of interaction of subjects in the delivery of public services, ie the necessary quality requirements (order , content and performance) committed actions and procedures ensure effective work within the competence of the authorized persons and organizations. The standards describe only the minimum requirements that must be completed organization, it does not impose uniformity in the scope of organization. The standards contain elements that are necessary to ensure public organization management system, rather than the introduction of mechanisms for the data elements in the activities of

a particular organization (structure).

Keywords: *Legal Standards activities administrative reform, the standards of performance of public functions; Standards for public services*

Целью административной реформы в Российской Федерации является построение эффективно действующего государства, обеспечивающего своим гражданам максимально комфортные условия. При этом сочетаются правовая преемственность и новаторские правовые подходы к соотношению рыночных и государственных механизмов регулирования, внедряются новые формы взаимодействия государства и структур гражданского общества [1].

В этом административная реформа схожа с широко развернувшимся в иных странах движением по совершенствованию системы государственного управления на базе концепции «Нового государственного менеджмента» [2] и введения модели «сервисного государства». Основные положения данной концепции можно изложить следующим образом.

1. Государство рассматривается как определенный способ организации коллективной деятельности и решения общественных проблем. Общество первично, а власть и правительство, которым общество поручает исполнять необходимые ему властные полномочия, — вторичны.

2. Применяемая модель «сервисного государства» позволяет реализовать принцип: «Правительство не для себя, правительство для народа». Все сферы влияния государственной деятельности (государственные функции) рассматриваются как оказание государственных публичных (властных) услуг по предоставлению общественных благ населению:

- защита от внешних вторжений;
- обеспечение законности и общественного порядка;
- защита права собственности;
- защита малоимущих граждан;
- поддержание необходимого уровня здравоохранения, образования, финансового регулирования, страхования, перераспределения пенсий;
- защита окружающей среды;
- осуществление макроэкономического регулирования;
- перераспределение активов;
- развитие рынка.

Государство, в лице государственных организаций, выступает как «производитель» оказываемых услуг. Получатели услуг (клиенты) — физические лица (государственные служащие — их разновидность); другие организации (министерства, агентства и службы, бизнес-организации, неправительственные организации); наконец, само государство.

3. Государство рассматривается как большая «бизнес-организация», к которой вполне применимы регуляторы рыночных механизмов, таких как конкуренция, использование тендерных процедур, контрактных отношений, дезагрегация, т. е. создание на базе государственных ведомств подразделений, в которых разделены интересы производства услуг и их предоставление гражданам и организациям, а также менеджмент, четкие стандарты

деятельности и оказания услуг, измерители результатов и эффективности функционирования организации и ее подразделений.

Сами административно-управленческие процессы понимаются как бизнес-процессы. Такие же «квазирыночные» механизмы применяются к деятельности государственных структур, что делает процесс управления и оказания государственных услуг населению более эффективным.

4. Основное значение придается изменению стимулов в государственной сфере жизни общества, поскольку самые мощные из них создаются рынком, а наименьшие — в бюрократизированных учреждениях. Представление граждан в качестве клиентов делает осуществление деятельности адресной, усиливает социальную и правовую ответственность, расширяет сферы распределения ресурсов между субъектами государственного сектора хозяйствования, стимулирует развитие инноваций и распределения предлагаемых услуг и др.

5. Происходит формирование четких правовых и организационных стандартов деятельности (оказываемых услуг), системы оценки целей, результатов и эффективности функционирования подразделений, а также индикаторов успешности выполнения целей и задач.

Это движение имеет своей важнейшей целью повышение качества выполнения государственно-правовых функций, осуществляемых организациями государственного сектора функций и услуг, оказываемых населению.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» впервые нормативно предусмотрена функция по оказанию государственных услуг [3].

В Распоряжении Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» [4] массовые общественно значимые государственные услуги предложено рассматривать как услуги, непосредственно затрагивающие конституционные права и свободы граждан; предусмотрена разработка стандартов этих услуг.

Разработка и введение в практику функционирования государственных организаций «стандартов исполнения государственных функций» и «стандартов оказания услуг» выступает важным стимулом успешной реализации административной реформы. В связи с этим теоретико-правовое раскрытие сущностного содержания стандартов, а также четкое нормативно-отраслевое обеспечение механизмов их реализации, понятная регламентация установленных процедур, адекватная практика функционирования государственных организаций есть самостоятельная стадия в работе по организации государственного управления в Российском государстве [5].

В современных условиях органы государственного управления способны к эффективному и качественному выполнению своих функций только при условии, если они нацелены на решение конкретной социально значимой задачи. Эффективное выполнение социальных назначений данных органов невозможно без надлежащего выполнения функций, определяемых кругом стоящих перед ними задач.

По законам конкуренции выживают лишь те организационные системы, которые обеспечивают достойное качество управления процессами

деятельности или выпускают достаточно качественную продукцию. Однако государственные организации, по сути, выступают как «искусственные монополии», созданные в соответствии с тем или иным политическим или административным решением. Процессы конкуренции и отбора здесь не работают. Поэтому у таких производителей услуг нет стимулов производить качественные услуги вообще, а у потребителей их продукции нет возможностей отказаться от таких услуг. Поскольку такое поведение монополиста с точки зрения максимизации общественного благосостояния неэффективно, экономически обоснованной тенденции монополиста к снижению качества производимых благ (услуг) и исчезновению («схлопыванию») рынка таких услуг может противодействовать введение стандартов — законодательных требований к минимально допустимому уровню качества [6].

Чтобы заставить государственные организации работать на свои общества, государство может вводить законодательное требование обеспечения государственной организацией минимального стандарта исполнения государственных функций и оказания услуг, для того чтобы потребитель услуг был уверен в том, что получил услугу надлежащего качества.

Еще одним направлением эффективного установления минимальных стандартов качества государственных услуг является механизм установления ответственности (взыскание действительных штрафов в пользу потребителя услуг, выплачиваемых из бюджета учреждения) недобросовестного поставщика государственных услуг. Действительно, потребитель (физическое или юридическое лицо), которому был нанесен ущерб (вред) в результате получения некачественных услуг, может потребовать компенсации понесенного ущерба (в том числе и через суд). Именно стандарты качества услуг позволяют установить причинно-следственную связь между свойствами реально оказанной услуги и последующим возникшим ущербом, снимают трудности и издержки доказательства вины ответчика.

При этом необходимо различать два основных типа возможного ущерба: компенсированный и некомпенсированный.

Компенсированный (восполнимый) ущерб может быть возмещен. В этом случае возложение на виновное лицо ответственности наступает только после того, как ущерб уже нанесен, при условии, что это не только не ухудшит положения потребителя некачественной услуги, но и создаст у поставщика услуги стимул к тому, чтобы в будущем не совершать подобных действий.

Некомпенсированный, т. е. невозполнимый ущерб не может быть возмещен полностью. При этом на лицо, допустившее нарушение, возлагается ответственность, которая не обеспечивает полной компенсации потерь пострадавшему.

В данных ситуациях наиболее предпочтительным для общества является введение системы «контроля качества» осуществления государственных функций и качества услуги до ее оказания, т. е. введение минимальных стандартов качества, гарантирующих отсутствие невозполнимых ущербов.

Содержания понятия «качество» включает в себя:

1) качество конечного продукта, производимого организацией. Выделяют такую категорию, как интеллектуальная продукция (средства), под которой

понимают определенный результат интеллектуальной деятельности (т. е. информацию, предназначенную для обеспечения жизнедеятельности других организаций). Она может выражаться в виде оказания государственных публичных услуг (например, консультационных услуг, услуг обеспечения безопасности и др.);

2) достижение целей эффективного управления организацией (учреждением): соблюдение общих принципов и методов ведения деятельности, методов взаимодействия с другими организациями и государством; взаимоотношения между работниками (служащими) внутри самой организации [7].

Понятие «стандарт» включает в себя определенный типовой образец (шаблон, модель, эталон), которому должны соответствовать предметы, явления по размерам, форме, качеству или единую типовую форму организации деятельности.

В.Л. Тамбовцев выделяет: стандарты результата (материальные стандарты) и стандарты процесса (процессуальные стандарты) [6].

Стандарты результата (материальные стандарты), они же стандарты оказания услуг, разрабатываются применительно к каждому типу результата деятельности на основе действующего законодательства. К требованиям по содержанию материальных стандартов относят: время, место, режим, условия, информационный уровень, квалификационные характеристики исполнителей, права пользователей. Стандарт результата (материальный стандарт) может и должен устанавливать единые по всей территории страны нормативные требования к результату деятельности.

Стандарты процесса (процессуальные стандарты), они же «стандарты исполнения государственных функций», содержат требования к общей процедуре взаимодействия субъектов процесса оказания публичных услуг, т. е. необходимые требования к качеству (порядку, содержанию и показателям) совершаемых действий и процедуре, обеспечивающей эффективную деятельность в пределах компетенции уполномоченных лиц и организаций.

Что же касается требований к процессу получения результата (стандарту процесса), то законодательное введение единых на всей территории страны требований представляется неконструктивным. Необходима децентрализация (локализация) процесса установления ряда требований к оказанию публичных услуг с учетом местных (территориальных, социально-культурных и иных) особенностей, их обязательное согласование с местным сообществом, а также постепенное совершенствование, увязанное с расширением возможностей финансирования постоянного улучшения материально-вещественных условий реализации стандарта.

Именно такая практика преобладает в странах, активно использующих идеологию стандартов в общественном администрировании. Подобный подход, безусловно, оправдан, т. к. позволяет учитывать ресурсные ограничения: технологические, материально-технические (единство в помещениях, их оборудовании), финансовые, кадровые и другие в субъектах Российской Федерации, межрегиональные и внутрирегиональные различия, местные условия. Он обеспечивает реальные возможности учета указанного разнообразия, не дискредитирует саму идею стандарта.

Таким образом, стандарты описывают лишь минимальные требования, которые необходимо выполнить организации, при этом не навязывают рамки единообразия в организации деятельности. Стандарты содержат элементы, необходимые для обеспечения системы управления государственной организацией, а не механизмы введения данных элементов в деятельность конкретной организации (структуры).

Список литературы:

1. Административная реформа в субъектах Российской Федерации / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Харбиевой. — М.: Контракт, 2008.
2. Чугунов, А.В. Электронное правительство: эффективность политики внедрения информационно-коммуникационных технологий в государственное управление // Статьи-победители Всероссийского конкурсного отбора обзорно-аналитических статей по приоритетному направлению «Информационно-телекоммуникационные системы», 2008. — URL: <http://www.sci-innov.ru> (дата обращения: 23.06.2016).
3. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 // СПС «КонсультантПлюс».
4. О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // СПС «КонсультантПлюс».
5. Нарышкин, С.Е. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. — 2006. — № 11. — С. 3–13.
6. Тамбовцев, В.Л. Стандарты государственных услуг (экономическая теория и российские реформы) // Общественные науки и современность. — 2006. — № 4. — С. 5–20.
7. Рогожин, С.В. Теория организации : учебник для вузов / С.В. Рогожин, Т.В. Рогожина. — М.: Экзамен, 2006. — 320 с.

• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ – СУРГУТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ •

Н.В. Корженевская,
аспирант кафедры государственного
и муниципального права Сургутского
государственного университета

N.V. Korzhenevskaya,
*The post-graduate student of Constitutional
and Municipal law, Department of state
and law at Surgut State University*
knv@zakon.ru

Свобода экономической деятельности: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и доктрина конституционного права

Аннотация: изучение свободы экономической деятельности как элемента основ конституционного строя, а также составной части основных свобод и прав человека и гражданина является актуальным, поскольку к настоящему моменту правовая природа такой свободы остается предметом теоретических дискуссий, что сказывается на содержательном наполнении нормативных положений в отраслях публичного и частного права. Цель статьи состоит в формировании представления о свободе экономической деятельности как правовой категории через официальное толкование норм Конституции РФ органом конституционного правосудия в единстве с доктринальными подходами к определению содержательного смысла исследуемого понятия. Для ее достижения использовались общенаучные (диалектический, анализа, синтеза) и частнонаучные (формально-юридический, сравнительно-правовой) методы. Итогом исследования стало формулирование автором собственного представления о свободе экономической деятельности как о конституционном принципе и свободе предпринимательской деятельности, являющейся основным конституционным правом.

Ключевые слова: Конституционный Суд РФ, свобода экономической деятельности, свобода предпринимательской деятельности, конституционный принцип, основные права и свободы.

Freedom of economic activity: legal determination of the Constitutional court of the Russian Federation and doctrine of constitutional law

Abstract: the study of the issues related to the freedom of economic activity as part of foundation of constitutional system, as well as an integral part of fundamental freedoms and human and civil rights is important because as of this day the legal nature of this freedom remains a subject of the theoretical debate, which affects the substantive content regulations in the fields of public and private law. The purpose of this work is to build a concept of «the freedom of economic activity» as a legal category through the interpretation of the provisions of the Constitution of constitutional justice in the unity with doctrinal approaches to defining the meaning of this concept. The implementation of the tasks has been achieved with the help of general (dialectical analysis, synthesis) and practical scientific method (formal and legal, comparative legal). The result of this analysis is the presentation of the author's ideas on the «freedom of economic activity» as a constitutional principle and «freedom of entrepreneurial activity» which is a basic constitutional right.

Keywords: Constitutional Court of the Russian Federation, the freedom of economic activity, freedom of entrepreneurship, constitutional principle, fundamental rights and freedoms.

Реализация конституционного принципа свободы экономической деятельности в правовых, политических и социально-экономических условиях современного рынка требует дополнительных гарантий. Фундаментальное

значение в организации публично-правовой защиты свободы экономической деятельности имеют положения Конституции Российской Федерации. В ней о свободе экономической деятельности упомянуто дважды: в главе, раскрывающей основы конституционного строя (ст. 8), и в главе, устанавливающей систему конституционных прав и свобод (ст. 34).

Дуалистический подход конституционного законодателя, рассмотрение свободы экономической деятельности как с позиции конституционного принципа, так и с позиции конституционного права личности, предопределил соответствующие позиции в доктрине и практике Конституционного Суда РФ. Являясь высшим судебным органом конституционного контроля, Конституционный Суд РФ в целях защиты основных прав и свобод осуществляет, в том числе, официальное толкование Основного Закона страны. Именно поэтому анализ решений указанного судебного органа является значимым с точки зрения формирования представления о правовой сущности свободы экономической деятельности.

Несмотря на то что в своих постановлениях Конституционный Суд РФ не всегда апеллирует к ст. 8 Конституции РФ, анализ его решений позволяет прийти к определенным выводам в отношении содержания этого правового принципа. В частности, Суд считает, что свобода экономической деятельности выступает «одной из основ конституционного строя» России [1, 2] и ориентиром в построении ее рыночной экономики; в силу этого данная свобода должна пониматься одновременно и как один из основных конституционных принципов.

На этом настаивает и Г.А. Гаджиев, который впервые использовал понятие экономической конституции применительно к российскому законодательству, а также разработал классификацию конституционных принципов рыночной экономики. В ряду этих принципов «свобода экономической деятельности» выступила в качестве специального конституционного принципа, который «коррелирует целому ряду основных экономических прав и свобод и прежде всего праву на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности» [2, с. 41].

Столь же значима правовая позиция Конституционного Суда РФ, в соответствии с которой из конституционных норм о свободе в экономической сфере «вытекает конституционное признание свободы договора как одной из гарантируемых государством свобод человека и гражданина», провозглашаемой Гражданским кодексом РФ в числе основных начал гражданского законодательства (п. 1 ст. 1) [3].

Наконец, Судом подчеркивается, что принцип свободы экономической деятельности относится к числу «интегрированных принципов, поскольку объединяет несколько относительно самостоятельных принципов правового регулирования отношений в сфере предпринимательской деятельности (принцип свободы договора, свободы конкуренции, общедозволительный принцип)» [4].

Указанные выводы Конституционного Суда РФ являются значимыми для конституционно-правовой науки, поскольку они предопределяют наличие частноправовых начал в сфере основных экономических прав. Не случайно

Г.А. Гаджиев указывает, что частноправовой аспект в основных экономических правах находится «в совместном ведении» как конституционного (публичного), так и гражданского (частного) права. Право на свободную предпринимательскую деятельность надо интерпретировать с позиции как конституционного, так и частного права, т. е. с учетом логико-правовых связей этих прав с нормами как конституционного, так и гражданского (частного) права [5, с. 75].

Принципом свободы экономической деятельности (или «экономической свободы» [6]) предопределяются «конституционно гарантируемые правомочия, составляющие основное содержание права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1)» [7]. Поэтому анализ категории свободы экономической деятельности был бы неполон без обращения к определению его смысла сквозь призму «основных конституционных прав».

В качестве одного из ключевых решений органа конституционного контроля по этому вопросу можно отметить Постановление от 24 февраля 2004 г. № 3-П, в котором Суд сформулировал следующий вывод: «Право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности предполагает право определения сферы этой деятельности и осуществления соответствующей деятельности в индивидуальном порядке либо совместно с другими лицами путем участия в хозяйственном обществе, товариществе или производственном кооперативе, т. е. путем создания коммерческой организации как формы коллективного предпринимательства, самостоятельно выбирать экономическую стратегию развития бизнеса, использовать свое имущество с учетом установленных Конституцией Российской Федерации гарантий права собственности (статья 35, часть 3) и поддержки государством добросовестной конкуренции (статья 8, часть 1; статья 34, часть 2)» [8]. При этом свобода предпринимательской деятельности служит «основой конституционно-правового статуса участников хозяйственных обществ» [9]. Если обратиться к классическому пониманию структуры субъективного права как включающей в себя четыре юридические формы возможного поведения, а именно: «право-поведение», «право-требование», «право-притязание» и «право-пользование» [10, с. 55], то обозначенный выше подход Суда в наибольшей степени соответствует «праву-поведению».

Раскрыть иные составляющие указанной структуры, такие как «право-пользование» и «право-требование», позволяют выводы В.И. Крусса [11, с. 10], который отмечает, что по содержанию право на предпринимательскую деятельность включает: обусловленные сохранением собственности право-пользователя права на долю продукта предпринимательской деятельности, соразмерную его личному (функциональному и операционному) вкладу, за вычетом конституционно определенных изъятий (налогов и сборов), а также возможности требования от всех органов и должностных лиц государства и местного самоуправления деятельного признания всего объема правомочий, а также их эффективного конституционного гарантирования и защиты (право-

судного обеспечения). А вот «права-притязания» применительно к свободе предпринимательской деятельности следует рассматривать как возможность лица обжаловать действия или бездействие, нарушающие права и законные интересы указанного лица, с применением впоследствии мер государственного принуждения. При этом, рассматривая соответствующие средства правовой защиты права на свободное использование своих способностей к предпринимательской деятельности, следует исходить из соединения публичных и частных начал в сфере свободы экономической деятельности и учитывать возможность применения, в том числе, гражданско-правовых средств защиты этих прав.

Поскольку свобода предпринимательской деятельности по смыслу ст. 34 Конституции РФ предполагает свободное использование не только своих способностей, но и имущества, закономерным является вывод Конституционного Суда РФ о том, что «условием для свободного осуществления предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности является собственность» [12]. Как ранее было отмечено М.В. Баглаем, в сочетании с правом частной собственности свобода предпринимательства выступает как правовая база рыночной экономики, исключающая монополию государства на организацию хозяйственной жизни. Эта свобода рассматривается как одна из основ конституционного строя (ст. 8 Конституции РФ) [13].

При этом Конституционный Суд РФ объединяет закрепленные в ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 34 и ч. 2 ст. 35 Конституции РФ права и свободы в качестве единого понятия — «фундаментальные основы экономической свободы человека» [14]. И этот вывод не является случайным. Значимость установленных в Конституции РФ положений об экономической свободе состоит в возможности получения надлежащей «защиты от рисков, связанных с произвольными и необоснованными, нарушающими нормальный (сложившийся) режим хозяйствования решениями и действиями органов публичной власти» [15], а также обеспечения «гарантий стабильности и предсказуемости экономических отношений и надежной охраны имущественных прав» [16].

Говоря о едином понятии свободы экономической деятельности, Н.Д. Бут указывает, что оно включает в себя возможность осуществления законной добросовестной предпринимательской и иной экономической деятельности без вмешательства третьих лиц, в том числе государственных и муниципальных органов [17, с. 76]. Между тем такая свобода распоряжения своими возможностями не является абсолютной и может быть ограничена законом. Как подчеркнул Конституционный Суд РФ, «как сама возможность ограничений, так и их характер определяются законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией Российской Федерации, закрепляющей в статье 55 (часть 3), что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» [18].

Подытоживая представленный анализ правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации о свободе экономической деятельности, можно отметить следующее. Прежде всего, понятия «свобода экономической деятельности» и «свобода предпринимательской деятельности» не являются

идентичными. Свобода предпринимательской деятельности — более узкое по содержанию понятие, представляющее собой закрепленное в ст. 34 Конституции РФ право на свободное использование своих способностей. Оно выражается в существовании различных правовых возможностей, таких как право выбора сферы реализации предпринимательской деятельности, а также формы и вида такой деятельности.

Свобода же экономической деятельности представляет собой основополагающий конституционный принцип, закрепленный в ст. 8 Конституции Российской Федерации. На основе этого принципа хозяйствующим субъектам гарантирована возможность реализации своего права на занятие предпринимательской деятельностью. Важно то, что принцип свободы экономической деятельности объединяет в себе не только публичные, но и частноправовые аспекты правоотношений, возникающих между субъектами права — участниками конкретных правоотношений. Значит, защита указанной свободы должна быть обеспечена средствами не только публичного, но и частного права.

Список литературы:

1. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 19 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Фирма Рейтинг» : постановление Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2014 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 9, ст. 951.
2. Гаджиев, Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации) / Г.А. Гаджиев. — М.: Юрист, 2004. — 286 с.
3. По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года «О банках и банковской деятельности» в связи с жалобами граждан О.Ю. Веселяшкиной, А.Ю. Веселяшкина и Н.П. Лазаренко : постановление Конституционного Суда РФ от 23 февраля 1999 г. № 4-П // Российская газета. — 1999. — 3 марта.
4. По делу о проверке конституционности положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Авиационная компания “Полет”» и открытых акционерных обществ «Авиакомпания “Сибирь”» и «Авиакомпания “ЮТэйр”» : постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2011 г. № 29-П // Российская газета. — 2012. — 11 янв.
5. Конституционная экономика : учебник для вузов / П.Д. Баренбойм, Г.А. Гаджиев, В.И. Латифский, В.А. Мау. — М.: Юстицинформ, 2006. — 528 с.
6. По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона «Об акционерных обществах», регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании «Кадет Истеблишмент» и запросом Октябрьского районного суда города Пензы : постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2004 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 9, ст. 83.
7. По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : поста-

новление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2013. — № 1, ст. 78.

8. По делу о проверке конституционности абзаца десятого статьи 2 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.И. Гушина : постановление Конституционного Суда РФ от 25 мая 2010 г. № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 23, ст. 2934.

9. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 84 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Приаргунское» : постановление Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2003 г. № 5-П // Российская газета. — 2003. — 17 апр.

10. Головистикова, А.Н. Права человека : учебник / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына. — М.: Эксмо, 2008. — 448 с.

11. Крусс, В.И. Концепция конституционного правопользования: право на предпринимательскую деятельность : автореф. дис. ... д-ра юридических наук. — М., 2004. — 44 с.

12. По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 20 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «СГИВ» : постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2016 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2016. — № 14, ст. 2044.

13. Конституционное право Российской Федерации : учебник / М.В. Баглай. — 7-е изд., доп. — М.: Норма 2008. — 816 с.

14. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «АРГУС-СПЕКТР» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 5 части 2 статьи 39 Федерального закона «О защите конкуренции» : определение Конституционного Суда РФ от 14 мая 2015 г. № 1076-О // Вестник Конституционного Суда РФ.— 2015. — № 4.

15. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 5 и статьи 391 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Омскшина» : постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 2013 г. № 17-П // Российская газета. — 2013. — 12 июля.

16. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы публичного акционерного общества «Крымхлеб» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем третьей части 1 и частью 3 статьи 2-1 Закона Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» : определение Конституционного Суда РФ от 10 марта 2016 г. № 443-О // СПС «КонсультантПлюс».

17. Бут, Н.Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / Н.Д. Бут. — М., 2011. — 550 с.

18. По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П // Вестник Конституционного Суда РФ.— 1998. — № 4.

А.И. Темникова,
аспирант кафедры государственного и
муниципального права
Сургутского государственного
университета

A.I. Temnikova,
graduate the Department of state and
municipal law of the Surgut State
University
kehliz@yandex.ru

Особенности понятийного аппарата Модельного закона «Об обращении с животными»

Аннотация: в работе анализируется понятийный аппарат Модельного закона «Об обращении с животными» в части определения значения термина «животные» и установления категорий животных, выделяемых в рамках указанного международного нормативного правового акта. По результатам анализа было выявлено несовершенство дефинитивных норм, установлена необходимость их доработки с целью конкретизации используемых терминов. Актуальность статьи состоит в разработке понятийного аппарата для нормативных правовых актов разного уровня в области порядка обращения с животными, в целях разграничения различных категорий животных, необходимого для успешной разработки и принятия нормативных правовых актов в области порядка обращения с животными в странах СНГ.

Ключевые слова: Модельный закон «Об обращении с животными», понятийный аппарат, животные, категории животных, домашние животные (животные-компаньоны), потенциально опасные породы собак, бродячие животные.

Features of the conceptual apparatus the Model law «About the treatment of animals»

Abstract: in the present work the analysis of the conceptual framework of the Model law «About the treatment of animals» in determining the meaning of «animals» and determining the categories of animals allocated in the framework of this international legal act. The results of the analysis of the provisions of the Model law «About the treatment of animals» revealed the imperfection of definitive norms and the necessity of their revision with the aim of specifying the terms used. The relevance of the material presented is to develop a conceptual framework for the normative legal acts of different levels in the field of the treatment of animals, in order to distinguish different categories of animals needed for the successful development and adoption of normative legal acts in the field of the treatment of animals in the countries of the Commonwealth of Independent States.

Keywords: model law «About the Treatment of Animals», conceptual apparatus, animals, categories: animals, Pets (animal companions), potentially dangerous dogs, stray animals.

Модельный закон «Об обращении с животными», принятый Постановлением от 31 октября 2007 г. № 29-17 на 29-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников стран Содружества Независимых Государств, представляет собой базовый нормативный правовой акт, положения которого следует учитывать всем государствам, входящим в СНГ. Структура Закона определяется девятью главами: 1) общие положения; 2) государственное регулирование и контроль, финансирование мероприятий в области обращения с животными; 3) сделки, предметом которых являются животные; 4) требования при обращении с животными; 5) содержание животных; 6) регулирование численности животных; 7) умерщвление животных; 8) возмещение вреда, ответственность за нарушение законодательства об обращении с животными; 9) заключительные положения [1].

В первой главе Закона отражено значение термина «животные», содержание которого включает различные категории животных: домашних животных,

животных-компаньонов, животных, используемых в культурно-зрелищных мероприятиях, служебных животных, лабораторных животных, диких животных. В настоящее время ни в одном международном нормативном правовом акте не отражено понятие «животные» в традиционном понимании данного термина. В связи с этим, рассматривая этимологию слова «животное», можно установить его происхождение из старославянского языка, где «животно», производное от «животь» — жизнь [2]. Известные русские филологи определяли значение данного термина различным образом. Так, в словаре С.И. Ожегова вид «животные» определяется в качестве живых организмов, обладающих способностью двигаться и питаться готовыми органическими соединениями [3]. Д.Н. Ушаков определяет животное как живое существо, способное чувствовать и передвигаться [4].

Что касается отражения термина «животные» в международных нормативных правовых актах, следует отметить положение ст. 1 Европейской конвенции о защите позвоночных животных, используемых для экспериментов или в иных научных целях 1986 г., где под животными подразумеваются любые позвоночные существа, не имеющие человеческого происхождения, включая личиночные автономные и/или способные к воспроизводству формы, за исключением других зародышевых или эмбриональных форм [5]. Д.Е. Захаровым была предпринята попытка определить значение термина «животные» с учетом особенностей национального законодательства. В его диссертационном исследовании животные рассматриваются в качестве движимой, неделимой, непотребляемой вещи в гражданском обороте, обладающей качеством товарности, характеризующейся способностью испытывать негативные болевые ощущения от внешних раздражителей, а также возможностью в результате «вещественной трансформации» переходить из одного качественного состояния в другое (биологическая гибель приводит к уничтожению одушевленной и появлению неодушевленной вещи), в отличие от всех иных вещей в гражданском праве имеющей потребности, удовлетворение которых обеспечивает само ее существование [6].

Исходя из анализа российской правоприменительной практики разных лет, понятие животных включает в себя класс млекопитающих и птиц [7]. Однако такое понимание представляется ошибочным как с биологической точки зрения, так и с точки зрения определенных в словарях известных авторов значения понятия «животные». Таким образом, с учетом анализа различных источников права и этимологического содержания термина «животные», целесообразно отражать значение указанного термина в нормативных правовых актах различного уровня в следующей формулировке: «животные — это живые организмы, обладающие способностью двигаться, питаться готовыми органическими соединениями и оказывающиеся в той или иной мере в сфере деятельности или воздействия человека».

В ходе анализа положений Модельного закона «Об обращении с животными» следует отметить содержание понятийного аппарата части выделения различных категорий: безнадзорных; диких; домашних; животных, используемых в культурно-зрелищных мероприятиях; животных-компаньонов; лабораторных животных; потенциально опасных пород собак; служебных

животных. Рассматривая особенности ряда терминов, используемых в указанном международном нормативном правовом акте, следует отметить отождествление понятия «домашние животные» с категорией сельскохозяйственных животных, а понятия «животные-компаньоны» — с категорией домашних животных, что свидетельствует о противоречивости указанных терминов. Так, по мнению Е.Л. Мининой, «говоря о домашних животных, имеют в виду так называемых животных-компаньонов, которых граждане содержат в своих жилищах для удовлетворения эстетических, эмоциональных, воспитательных потребностей» [8]. Д.Б. Горохов и Ю.В. Горохова декларируют наличие правового вакуума в регулировании общественных отношений, объектом которых выступают животные всех видов, не находящиеся в состоянии естественной свободы, к числу которых, в первую очередь, отнесены домашние животные, подразделяющиеся на сельскохозяйственных животных и животных-компаньонов, то есть понятие «домашние животные» объединяет различные категории животных, в том числе включает в себя понятие «животные-компаньоны» [9]. В обзорной справке к закону города Москвы «О животных» Е.Е. Белоусовой при первом упоминании о домашних животных как биологическом компоненте городской экосистемы конкретизируется, что к указанной категории животных отнесены животные-компаньоны [10]. Таким образом, термин «домашние животные», отраженный в ст. 1 Модельного закона «Об обращении с животными», представляется некорректным и нуждается в кардинальной переработке, в связи с чем его следует трактовать следующим образом: «домашние животные (животные-компаньоны) — это непродуктивные животные, находящиеся на праве собственности у человека, который испытывает к ним привязанность и содержит в домашних условиях, в питомниках, приютах для удовлетворения потребности в общении, в эстетических и воспитательных целях».

Отличительными признаками термина «потенциально опасные породы собак» являются генетически детерминированные качества агрессии и силы, которые определены в рамках понятийного аппарата Модельного закона «Об обращении с животными». Тем не менее, несмотря на новизну данного термина, анализ его содержания был осуществлен в научных работах, посвященных правовому регулированию общественных отношений в области порядка обращения с отдельными категориями животных. К примеру, в статье Д.Е. Захарова «Животные как источник повышенной опасности» агрессивные собаки, а также собаки бойцовских пород отнесены к категории домашних животных, представляющих собой источник повышенной опасности, поскольку «из-за наличия определенных свойств (острые клыки и когти), физических качеств (крупные размеры) и навыков (служебные, бойцовские) могут представлять для окружающих большую опасность» [11]. В работе О.Н. Пшонко, посвященной классификациям животных как источников повышенной опасности, указано, что животные, представляющие повышенную опасность для окружающих, — это домашние животные, в том числе и «собаки определенных пород, обусловленных природными особенностями — высокой степенью агрессивности, физической силой, выносливо-

стью, низким болевым порогом» [12]. На основании вышеизложенного следует определять термин «потенциально опасные породы собак» как домашних животных, обладающих генетически детерминированными качествами агрессии и силы, представляющих собой источник повышенной опасности.

Категория «безнадзорные животные» в Модельном законе «Об обращении с животными» включает несколько категорий животных: домашних животных, оставшихся без попечения людей, животных-компаньонов, животных, используемых в культурно-зрелищных мероприятиях, лабораторных животных, служебных животных. Однако, несмотря на возможное расширенное толкование термина «безнадзорные животные», представленное в рассматриваемом международном нормативном правовом акте, под категорией безнадзорных животных принято понимать бесхозных и городских животных. Согласно анализу национального российского законодательства следует трактовать понятие бесхозных животных как животных, от права на которых собственник отказался либо собственник которых неизвестен. Тем не менее помимо безнадзорных бесхозных животных существуют также безнадзорные городские животные, которые не имеют собственника и представляют собой одну из разновидностей синантропных животных, т. е. животных, не содержащихся человеком, но обитающих в условиях, частично или полностью создаваемых деятельностью человека [13]. Таким образом, законодательное определение термина «безнадзорные животные» должно быть отражено в нормативных правовых актах различного уровня с учетом следующей формулировки: «безнадзорные животные — животные, которые не имеют собственника либо собственник которых неизвестен, в том числе и по причине отказа от животного, обитающие в условиях, частично или полностью создаваемых деятельностью человека».

Термин «дикие животные» определяется положением ст. 1 Модельного закона «Об обращении с животными» посредством перечисления входящих в него классов (млекопитающие, птицы, пресмыкающиеся, земноводные и рыбы) и среды их обитания в условиях естественной свободы. Указанное определение термина «дикие животные» является корректным как с точки зрения биологических критериев, так и с точки зрения национального российского законодательства. Однако следует отметить возможность объединить классы животных в понятие «организм животного происхождения», используемое в дефинитивной норме (ст. 1) Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» [14], и определить диких животных как организм животного происхождения, обитающий в условиях естественной свободы в пределах территории какого-либо государства, его континентального шельфа и исключительной экономической зоны.

Содержанием Модельного закона «Об обращении с животными» животные, используемые в культурно-зрелищных мероприятиях, выделены в отдельную категорию животных, используемых в зоопарках, цирках, передвижных зверинцах, в спорте и иных культурно-зрелищных мероприятиях. Данная категория животных представляется обширной, поскольку включает в себя такие категории животных, как домашние животные, продуктивные животные и экзотические животные.

Категория «лабораторные животные» представляет собой животных, используемых в научном эксперименте или опыте, биологическом тестировании, учебном процессе, а также в производстве биологических препаратов. Вместе с тем отсутствует указание на то, что использование животных в научно-исследовательской деятельности допускается только в том случае, если отсутствует возможность замены их другими методами и объектами. Это условие имеет большое значение, поскольку оно предусмотрено нормами международного права — ст. 6 Европейской конвенции о защите позвоночных животных. На основании вышеизложенного лабораторные животные — это животные, которые предназначены для проведения экспериментов или демонстраций, только в случае невозможности их замены другими (альтернативными) методами и объектами, что подтверждается научными доводами, основанными на результатах предыдущих научных экспериментов без участия животных.

В рамках Модельного закона «Об обращении с животными» в качестве категории служебных животных определены животные, которые подлежат использованию в розыскных, сторожевых, патрульно-постовых, защитно-караульных, поисково-спасательных и иных целях, т. е. по сути, определение отражает целевое назначение категории служебных животных. Причем под конкретной категорией животных понимается только один вид — собаки служебных пород, перечень которых на законодательном уровне не раскрыт. Однако в статье С.В. Николюкина, посвященной правовым основам использования служебных собак, служебные животные определены как крупные, мощные животные, с врожденной активно-оборонительной реакцией, преданные человеку, т. е. акцент сделан на физиологических характеристиках и особенностях поведения этой категории животных [15]. Таким образом, в качестве окончательного варианта законодательного определения категории служебных животных необходимо использовать следующую формулировку: «служебные животные — крупные, мощные животные, с врожденной активно-оборонительной реакцией, используемые в розыскных, сторожевых, патрульно-постовых, защитно-караульных, поисково-спасательных и иных целях».

Исследование понятийного аппарата Модельного закона «Об обращении с животными» выявило целесообразность доработки дефинитивных норм данного международного нормативного правового акта в целях разграничения различных категорий животных, необходимого для успешной разработки и принятия нормативных правовых актов в области порядка обращения с животными в странах Содружества Независимых Государств.

Список литературы:

1. Об обращении с животными : модельный закон : принят Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ 31 октября 2007 г. // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ. — 2007. — № 41.
2. Этимологический словарь Крылова. — URL: http://gufo.me/krilov_a.
3. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. — М. : Азъ, 1992. — 660 с.

4. Ушаков, Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка : в 4 т. / Д.Н. Ушаков. — М., 2000.
5. Европейская конвенция о защите позвоночных животных, используемых для экспериментов или в иных научных целях, принятая в Страсбурге 18 марта 1986 г.
6. Захаров, Д.Е. Животные как объекты гражданских прав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.Е. Захаров. — Екатеринбург, 2010. — 207 с.
7. Батяев, А.А. Справочник собственника, или институт собственности от начала до конца // СПС «КонсультантПлюс».
8. Минина, Е.Л. Проблемы правового регулирования обращения с животными // Предпринимательство и право : информационно-аналитический портал. — 2014. — 25 дек.
9. Горохов, Д.Б. Проблемы правового регулирования отношений по содержанию, использованию и охране животных, не относящихся к объектам животного мира / Д.Б. Горохов, Ю.В. Горохова // Законодательство и экономика. — 2015. — № 3. — С. 22–41.
10. Обзорная справка «Регулирование отношений, возникающих при использовании, содержании и обращении с животными. Зарубежный опыт» (к проекту закона г. Москвы «О животных»). — М., 2003.
11. Захаров, Д.Е. Животные как источник повышенной опасности // Российское право: образование, практика, наука. — 2009. — № 9. — С. 98–101.
12. Пшонко, О.Н. Классификация животных как источников повышенной опасности // Молодой ученый. — 2011. — Т. 2, № 11. — С. 27–30.
13. Об ответственном обращении с животными : законопроект № 458458-5. — URL: <http://asozd2.duma.gov.ru>.
14. О животном мире : федеральный закон РФ от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 95, ст. 756.
15. Николюкин, С.В. Правовые основы использования служебных собак / С.В. Николюкин // ЕврАзЮж. — 2011. — № 10. — С. 57–60.

И.А. Хакимов,
соискатель кафедры теории
государства и права Саратовской
государственной юридической академии

I.A. Khakimov,
Applicant of the Department of Theory of
State and Law Saratov State Law Academy
k_mchp@ssla.ru

Методы и средства обеспечения реализации права

Аннотация: целью исследования является рассмотрение некоторых методов обеспечения реализации права. Актуальность статьи обусловлена тем, что способы и средства обеспечения реализации права изучены недостаточно. Реализация цели исследования была достигнута при помощи общенаучных (диалектический, анализа, синтеза) и частнонаучного (формально-юридического) методов. Делается вывод о том, что все перечисленные в статье методы в своей совокупности и каждый в отдельности оказывают существенное влияние на процесс обеспечения правореализации.

Ключевые слова: обеспечение реализации права, реализация права, механизм правового регулирования.

Methods of ensuring of law realization

Abstract: the purpose of this article is to review some of ensuring realization of the right methods. The importance of the study of this issue lies in the fact that such issues insufficiently explored in science. However, the solution to this problem, both legal theory and jurisprudence for the industry. The implementation of objectives of the study were achieved by general scientific (dialectical analysis, synthesis) and private scientific (formal legal) method. The author concludes that all these methods in its entirety and each individually have a significant impact on the process of ensuring right realization.

Keywords: ensuring the implementation of rights, the implementation of the rights of legal regulation mechanism.

Актуальность проблемы обеспечения права на современном этапе очевидна. Осуществляется активный поиск критериев данного обеспечения, объективных факторов, оказывающих на него влияние, а также иных действенных средств и методов. Не может быть подвержено сомнению утверждение, в соответствии с которым право будет действенным только в случае обеспеченности его особыми средствами реализации. Какова бы ни была эффективность нормы с позиции законодательства, она будет лишь декларацией без помощи комплекса обеспечительных средств [2, с. 29].

Под средствами обеспечения реализации права необходимо понимать инструменты, играющие роль передаточного, связующего элемента в механизме обеспечения реализации права, которые представляют собой не произвольный, хаотичный набор, а подчиняющуюся конкретным правилам определенную совокупность. Существует классификация средств обеспечения правореализации, заключающаяся в делении их на общесоциальные и специально-юридические. К общесоциальным средствам относят организационно-политические, социально-экономические, национально-традиционные, сущностные. К специально-юридическим относят приоритетное использование особых форм внешнего выражения нормативных актов

в соответствии со спецификой регулируемых отношений; использование сложных юридических конструкций, терминов, доступных для восприятия; адекватных жизненным ситуациям методов регулирования и т. д. В процессе «работы» каждый из них образует свой уникальный механизм обеспечения и выстраивается в определенной последовательности.

В правообеспечительной системе общезначимыми, приводящими к определенному результату являются метод убеждения и принуждения. Вышеуказанные методы сложились исторически, пройдя несколько этапов развития. Исходя из использования властью того или иного метода, которому отдан приоритет при решении имеющихся задач, следует выделять власть естественную и власть насильственную.

Убеждение, в основе которого лежит социальная природа, — это преимущественно естественный способ воздействия на человека, его сознание и волю с возможным формированием соображений и представлений о плодотворности и существенной потребности реализации выработанных обществом правил поведения. Механизм убеждения представляет собой комплекс разнообразных социально-экономических, идеологических, психологических, правовых, организационных средств и форм воздействия на сознание индивида, предвосхищаемым результатом которого является усвоение и восприятие им конкретных ценностей. Категория «убеждение», как следует из сказанного, имеет смешанное содержание: и как процесс склонения лица к определенному взгляду, поступку, и как результат такого воздействия, и как его внутреннее состояние уверенности, убежденности в правоте, в своих знаниях, решениях и действиях. Именно убеждение выступает в качестве главного средства воздействия на личность, на его поведение. Убеждение как метод реализуется путем разъяснения, толкования, пропагандистской деятельности, агитации, проведения профилактических работ и т. п.

Принуждение — сложный социально-психологический процесс, включающий воздействие государства через правовые явления на сознание, волю индивида в целях обеспечения его правомерного поведения. В этом процессе четко прослеживаются общесоциологический, психологический и гносеологический аспекты.

Убеждение и принуждение имеют силу воздействия на волю субъектов и тем самым способны задавать вектор их деятельности в строгом соответствии с нормами права. Однако иногда одного лишь убеждения и принуждения не всегда достаточно для того, чтобы субъект права осуществлял деятельность в нужном для государства направлении. Тогда следует обратиться к необходимому правовому стимулированию как методу комплексного, целенаправленного воздействия на субъекта правовых средств.

Анализируя убеждение и принуждение, следует акцентировать внимание на формах выражения этих методов: правовых стимулах и правовых ограничениях. Однако стоит отметить, что правовые стимулы — это лишь одна из форм метода убеждения, а правовые ограничения — одна из форм принуждения. Основопологающая цель правовых стимулов заключается в том, чтобы призвать к мотивации, направленной на воплощение правовых

установлений, на высокий результат действий, обеспечение самостоятельности, свободы личности, проявление ее инициативы. Метод стимулирования играет роль метода осуществления соответствующей функции права, является инструментом ее реализации.

Поэтапно в процессе правового стимулирования у субъектов происходит формирование двух основных, по-своему различных мотивов: сдерживающих и побудительных. Первые проявляются в процессе восприятия лицом правовых запретов на совершение определенного рода деяний. Благодаря этому создаются возможности осуществления субъективных прав без препятствий иными лицами, имеются преграды к возникновению отношений вразрез с интересами общества. Побудительные мотивы стимулируют более активные формы реализации. Достижение данных целей происходит на этапе возложения обязанности к большей степени активности в сфере действия права, а также путем предоставления права на совершение общественно полезных поступков. Вышеуказанное позволяет определить следующие формы стимулирующего метода: льготы, поощрения, юридическая ориентация.

Одной из самых эффективных форм является форма поощрения, которая тесно взаимосвязана с льготами. Однако поощрение имеет свое социальное назначение, состоящее в стимулировании поведения, которое, не будучи юридически общеобязательным, является социально желательным, общественно полезным. Итак, поощрение выступает в качестве юридического стимула, ведущего к получению поощряемого результата. Поощрение, по справедливому мнению, В.М. Баранова, — это разнообразные формы положительной оценки государством добросовестного исполнения обязанностей [1, с. 57].

Установление поощрения происходит на уровне санкций, значение которых имеет выражение не только в негативных, но и в позитивных последствиях. Санкция — мера воздействия, значимое средство социального контроля. Проводят следующие различия: негативные санкции, которые направлены против отступлений от социальных норм, и позитивные санкции, стимулирующие одобряемые обществом, группой отклонения от норм.

Отличительную разновидность льгот представляют привилегии, — специальные льготы для конкретных субъектов, а именно, органов государственной власти и должностных лиц, необходимые им для последующего эффективного осуществления своих должностных обязанностей. Однако отнесение привилегий к таким правостимулирующим средствам у большинства ученых вызывает критику. Традиционно привилегия ассоциируется с необоснованным присвоением кем-либо определенных прав и преимуществ, социальных благ, в частности, недобросовестными чиновниками, стоящими у власти и использующими ее для улучшения собственного благосостояния. Так, С.В. Поленина считает, что существование привилегий противоречит идее формирования правового государства, подрывает как принцип равноправия граждан, так и принцип социальной справедливости

[5, с. 16]. Подобные взгляды разделяет И.Я. Дюрягин, полагающий, что привилегии по сути так же противопоказаны, как, допустим, кража или грабеж [3, с. 44–45]. По нашему мнению, если привилегию просто называть льготой, то она будет представлять собой злоупотребление правом, т. е. в данном случае следует говорить о правонарушении. Если же привилегия имеет свое закрепление в нормативных правовых актах, то она является правовой и, следовательно, относится к льготам. Из этого следует, что, с определенной долей вероятности, можно вести речь о позитивных и негативных привилегиях.

Главенствующее место среди форм стимулирующего метода отводится юридической ориентации, которая выделена Н.А. Бобровой относительно реализации правовых установлений в области конституционного права. Однако подобные выводы могут быть использованы безотносительно к сфере реализации правовых норм.

Под ориентацией в широком смысле понимается умение разобраться в окружающей обстановке, осведомленность в чем-либо. Юридическая ориентация есть возможность тех или иных субъектов познать действующие правовые нормы, на основе требований конкретных из них определить свой правовой статус, выбрать определенный вариант поведения.

Метод правовой ориентации заключается в комплексном использовании информационных свойств права, поиске оптимальных форм права, способствующих правильному усвоению его содержания, а, соответственно, и полноценной его реализации. Рассматриваемый метод, который активно используется законодателем, в организационном аспекте продолжает правовая информация, которая в контексте механизма обеспечения правореализации выступает одним из средств. Информировать граждан о праве возможно различными способами [4, с. 14].

Правовые ограничения (негативное стимулирование) как одна из форм принуждения направлены на сдерживание противозаконного деяния, оказывая отрицательную правовую мотивацию. Это все то, что уменьшает объем возможностей, сводит разнообразие в поведении субъектов к определенному «предельному» состоянию.

Правовые ограничения являются сдерживающими средствами, устанавливаемыми в праве с целью упорядочения общественных отношений. Важно отличать правомерные ограничения от ограничений противозаконных, являющихся препятствиями, «тормозами» (правонарушениями), а также правовые ограничения от так называемых «фактических ограничений» тех или иных действий, в виде которых может выступать отсутствие финансовых, экономических и иных средств.

Правовые ограничения могут выражаться в форме запретов, обязанностей, приостановлений. Так, устанавливая запрет на совершение определенных действий, законодатель тем самым возлагает на гражданина обязанность воздержаться от запрещенных действий. По своей природе запреты — это государственно-властные сдерживающие средства, которые под угрозой ответственности должны предотвращать возможные нежелательные деяния.

Запреты в большей мере применимы в уголовной сфере и основаны на нравственных нормах: «не убий», «не укради» и др.

Близким по сущности к запрету является метод приостановления. Это, по сути, временный конкретный запрет на использование определенными должностными лицами и организациями своих функциональных обязанностей.

Правовое стимулирование и правовое ограничение — более объемные пласты юридической сферы, чем традиционные методы правового регулирования (диспозитивный, императивный, поощрительный, рекомендательный), поскольку сам метод может выступать либо в качестве стимулирующего, либо в качестве ограничивающего фактора. Так, к стимулирующим средствам относится диспозитивный метод, призванный побуждать законопослушное поведение, к ограничительным — императивный, властный, принудительный, метод негативного воздействия.

Все перечисленные средства и методы в своей совокупности и каждое в отдельности оказывают существенное влияние на процесс обеспечения правореализации. Каждое из обозначенных средств и методов способствует тому, чтобы правовые установления воплощались в социальной действительности наиболее полно, глубоко и достигали в конечном итоге целей своего существования.

Таким образом, можно сделать вывод, что суть и содержательная характеристика методов обеспечения отражает характер и формы социальных связей между субъектами права, а также средства, которые используются или могут использоваться в качестве орудия обеспечительного воздействия. Выделенных и четко оформленных конкретных методов существует гораздо меньше, чем конкретных средств их осуществления.

Список литературы:

1. Баранов, В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права / В.М. Баранов; под ред. М.И. Байтина. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1978. — 147 с.
2. Горбуль, Ю.А. Проблемы совершенствования законодательства в Российской Федерации // Журнал российского права. — 2004. — № 6. — С. 27–34.
3. Дюрягин, И.Я. Гражданин и закон / И.Л. Дюрягин. — М.: Юрид. лит., 1989. — 382 с.
4. Новик, Ю.И. Нормы права в регуляции правового поведения личности (психологические аспекты) // Актуальные вопросы государства и права / отв. ред. Ю.П. Бровка. — Минск, 1994. — Вып. 4.
5. Поленина, С.В. Закон как средство реализации задач правового государства // Теория права: новые идеи. — М., 1993. — Вып. 3. — С. 13–22.

П.С. Баринов,
преподаватель кафедры теории
государства и права Саратовской
государственной юридической академии

P.S. Barinov,
teacher of the Department of theory of state
and law of Saratov State law Academy
barinov.p@mail.ru

Категории юридической науки и практики: понятие, классификация и предназначение

Аннотация: в статье привлекается внимание к проблеме выделения в понятийном аппарате отечественной юридической науки и практики наиболее общих абстракций, имеющих категориальный статус. Раскрываются методологические аспекты понимания категорий в правоведении. Уточняется определение научных правовых категорий, производится их отграничение от категорий законодательства и юридической практики. Рассматривается вопрос о классификации категорий в юридической науке. Отстаивается позиция о наличии у отраслевых правовых наук собственных категорий. Поддерживается точка зрения о целесообразности выделения в числе научных юридических категорий также общетеоретических и междисциплинарных. Предлагается уточненное определение категорий законодательства и юридической практики. Отмечается диалектическая связь между доктринальными и законодательно закрепленными понятиями. В качестве основного отличия между данными группами категорий указывается на их функциональное предназначение.

Ключевые слова: методология юридической науки, правовые понятия и категории, научные правовые категории, категории законодательства и юридической практики.

Categories of legal science and practice: definition, classification and purpose

Abstract: the article draws attention to the problem of selection in the conceptual apparatus of legal science and practice the most General abstractions that have categorical status. Reveals the methodological aspects of understanding of the categories in the law. Clarifies the definition of scientific legal categories, delimitation of the categories of legislation and legal practice. Discusses the classification of categories in legal science. Asserts the existence of branch legal Sciences own categories. Supported point of view on expediency of allocation among scientific juridical categories also theoretical and interdisciplinary. Proposed revised definition of the categories of law and legal practice. It is noted the dialectical relationship between the doctrinal and legislative concepts. As the main differences between these groups indicates their functional purpose.

Keywords: methodology of legal science, legal concepts and categories, a scientific legal category, the categories of law and law practice.

Актуальность обращения к проблемам категорий юридической науки и законодательства обусловлена уже тем, что они составляют как опорные пункты процесса теоретического познания юридической реальности, так и отправные начала самой правовой практической деятельности, образуют одновременно общий язык, позволяющий понимать друг друга ученым-правоведам и юристам-практикам. Наилучшим образом ценность юридических категорий подметил Ж.-Л. Бержель: «Юридические категории — это «рудименты науки о праве», по отношению к которой они выступают в роли «сырья». Юридические категории — это не просто данные реальности, это даже не данные позитивного права. Они не существуют до того, как к делу подключатся юристы, или до возникновения науки о праве. Они, наоборот, и есть выражение их постоянного труда. Это есть их интеллектуальные построения, предназначенные для лучшего понимания, лучшего применения

права, для улучшения юридической системы. Они являются результатом их сознательного выбора, даже если этот выбор опирается на наблюдение фактов и анализ объективного права. Таким образом, ценность категорий не более ценности выбора, который они выражают, и пользы, которую они представляют для пользователей» [1, с. 357–358].

Категориальный аппарат теории права выражает и подытоживает полученные знания о праве. Именно он придает качественную определенность правовому научно-теоретическому мышлению, фиксирует структуру фундаментальных знаний о праве и логику их развития, проявляющуюся в формировании, связях и системе юридических понятий — категорий. Поэтому правовые категории могут составить самостоятельный предмет изучения в юридической науке, могут быть вычленены из числа других теоретических проблем правоведения [2, с. 11].

Изначально в философии категории связывали преимущественно с формами мышления [3, с. 157]. Однако категории представляют собой не только формы мышления, но и выступают базовыми понятиями различных наук, которые «максимально обобщают особенное, специфическое в объекте данной науки» [4, с. 9].

Изучение правовых категорий как методологической проблемы правоведения периодически становилось объектом пристального внимания исследователей [3–6 и др.]. В частности, А.М. Васильев отмечал, что изучение категориальной системы теории права позволяет, используя системные оценки, охарактеризовать ее как органическую, открытую теоретическую систему знаний, воспроизводящих в научном сознании реальное существо, структуру внутренних связей и компонентов правовой формы общественной жизни [2, с. 14]. «Изучение закономерностей права — их описание, объяснение, прогнозирование — закрепляется теорией права в понятиях, категориях, юридических конструкциях», — указывал А.Б. Венгеров [7, с. 8].

Обобщая подходы названных авторов к пониманию научных правовых категорий и их значения в теории права, может сделать вывод о том, что их сущностными признаками являются положения следующего характера:

- категории представляют собой предельно общие, фундаментальные понятия правоведения;
- обеспечивают системное видение юридических явлений;
- позволяют отразить основополагающие закономерные связи и отношения правовой действительности;
- органически входят в предмет той или иной юридической науки;
- выступают правовыми ценностями;
- способствуют разработке принципов и правил их применения в конкретных познавательных процедурах, в процессе движения к новым научным знаниям.

С учетом изложенного, научные правовые категории представляют собой наиболее общие понятия, входящие в предмет определенной правовой науки и отражающие основополагающие закономерные связи и отношения правовой действительности в системном виде, обладающие методологической, гносеологической, практически-прикладной и идеологической ценностью, преследующие в качестве своей основной цели движение к новому научно-правовому знанию.

По степени абстракции и месту, занимаемому в системе юриспруденции, представляется целесообразным выделить три группы научных правовых категорий:

1) категории общей теории права, имеющие наиболее общее, базовое фундаментальное значение;

2) междисциплинарные правовые категории — понятия, которыми оперируют несколько правовых наук одного блока (цикла): категории гражданско-правовых наук; категории уголовно-правовых наук и т. п.

3) отраслевые правовые категории — наиболее узкие по своему содержанию правовые категории, которые функционируют лишь в пределах отдельных отраслей права.

Однако далеко не все исследователи теории права придерживаются такого мнения. В частности, В.В. Нырков полагает, что отраслевые юридические понятия не могут обретать статуса категорий. Автор объясняет это тем, что установление категориального статуса одного понятия по отношению к другому в рамках узкоспециализированной теории не имеет логического смысла. По мнению В.В. Ныркова, в системе юридических наук лишь общая теория государства и права может претендовать на наличие в ней правовых категорий в полном смысле этого слова. Отдельная же научная теория, согласно рассматриваемой позиции, не нуждается в «собственных» категориях, взятых из нее самой [8, с. 64–65].

Подобная трактовка представляется нам довольно узкой, хотя бы потому, что некоторые правовые категории изначально исследовались лишь в рамках отдельных отраслевых наук, а затем перешли в теорию права (например, категория «правоотношение» первоначально была предметом изучения цивилистов). С методологических позиций сложно согласиться с мнением В.В. Ныркова, поскольку отраслевые науки и теория права неразрывно связаны и, развиваясь, правовые категории теории права и отраслевых наук обогащают и дополняют друг друга. Категории отраслевых наук более гибкие, подвижные, более узконаправленные, нежели категории теории права, являющиеся наиболее базовыми.

В данном случае нам импонирует позиция Н.И. Панова, который утверждает, что ряд понятий отраслевых юридических наук приобретает характер категорий в силу широты их объема. По его справедливому мнению, подобные понятия составляют общую часть той или иной отрасли научного правового знания. Иные же понятия с меньшим объемом являются видовыми. Ученый отмечает наличие методологической функции у категорий отраслевых юридических наук, которые по отношению к видовым понятиям выступают базисными, определяющими [9, с. 20].

В рамках наиболее широкого понимания правовых категорий можно предложить их также классифицировать следующим образом:

— собственно научные правовые категории, составляющие содержание и предмет юридических наук и имеющие своим основным предназначением теоретическое познание правовой действительности;

— категории законодательства, получающие непосредственное закрепление и выражение в системе нормативных правовых актов, выступающие в качестве средств правотворческой техники;

— категории юридической практики, использующиеся в различных видах юридической деятельности и получающие свое выражение преимущественно в правоприменительных и правоинтерпретационных актах.

Последние две группы категорий представляют собой специфические инструменты правового регулирования и, в отличие от научных категорий, преследуют достижение, в первую очередь, практических целей. Так, Н.И. Панов объединяет категории законодательства и юридической практики под одним термином «легальные». Однако автор допускает не вполне оправданное частичное отождествление доктринальных и легальных категорий, включая их одновременно в понятийный аппарат юридической науки. Тесная взаимосвязь, а порой и прямой переход понятий из правоведения в содержание действующего законодательства и наоборот еще не свидетельствует о необходимости их совместного включения в понятийную систему юридической науки. Порой понятия юриспруденции и законодательства, имеющие одно терминологическое обозначение, обладают достаточно разным содержанием и объемом, что не позволяет автоматически причислять законодательные категории к составляющим понятийного аппарата правовой науки. Точно так же далеко не все понятия юриспруденции воспринимаются юридической практикой: «недостаточно разработанные, не апробированные и не воспринятые в достаточной мере юридической наукой и практикой понятия, существующие пока на уровне гипотез либо недостаточно сформировавшихся правовых образований, не могут рассматриваться как логико-правовые новеллы и не должны предлагаться субъектам правотворчества» [9, с. 18]. В связи с этим полагаем необходимым все же более последовательное разграничение понятий законодательства и понятий юридической науки.

Одним из первых в отечественной юриспруденции рассмотрел вопрос о соотношении категорий права и правовых категорий А.М. Васильев. Он выделил следующие отличительные черты категорий права, законодательства: они представляют собой формально закрепленные и общеобязательные установления государства; не только выступают атрибутом абстрактного юридического мышления, но и являются средствами регулирования общественных отношений; способны переводить общие абстрактные предписания законодательства на уровень практических действий субъектов правоотношений. Поясняя отличия рассматриваемых групп категорий, А.М. Васильев весьма точно отметил: «Правовые категории используются для того, чтобы выразить истинное знание о правовой сфере общественной жизни, а категории права выступают как образец, государственный масштаб поведения людей и оценки их поступков» [2, с. 92]. Таким образом, исследователь провел четкое разграничение категорий права и научных правовых категорий, выделил их разницу в функциональном предназначении.

Представленные выше классификации не могут считаться исчерпывающими, но они помогают систематизировать знания о правовых категориях, наглядно отображать такое их свойство, как системность.

В завершение считаем возможным предложить признаки категорий права и юридической практики, имеющих ряд отличий от научных категорий правоведения:

- это общие понятия, широко используемые в правотворчестве, правоприменении и толковании права;
- формально выражены в законодательстве, правоинтерпретационных или правоприменительных актах;
- представляют собой средства правового регулирования общественных отношений;
- способствуют обеспечению единства системы законодательства и юридической практики;
- вырабатываются в ходе практической юридической деятельности и составляют ядро социально-правового опыта.

Таким образом, категории права и юридической практики — это наиболее общие понятия, вырабатываемые в ходе практической юридической деятельности, получающие формальное закрепление в официальных правовых документах в целях регулирования общественных отношений, а также способствующие обеспечению единства системы законодательства и юридической практики. При этом законодательно закрепленные категории самым тесным образом связаны с доктринальными правовыми понятиями, являются во многом взаимным порождением друг друга, что одновременно не отменяет наличия между ними ранее обозначенных различий.

Список литературы:

1. Бержель, Ж.-Л. Общая теория права : пер. с фр. / Ж.-Л. Бержель; под общ. ред. В.И. Даниленко. — М.: NOTA BENE, 2000. — 576 с.
 2. Васильев, А.М. Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права / А.М. Васильев. — М.: Юрид. лит., 1976. — 264 с.
 3. Нырков, В.В. Правовые категории: методологический аспект // Субъективные права и законные интересы: теоретические основы и проблемы юридической защиты. — Вып. 3, ч. 1. / под ред. Ю. Н. Старилова. — Воронеж: ВГУ, 2002. — С. 157–159.
 4. Тененбаум, В.О. Государство: система категорий / В.О. Тененбаум. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1971. — 212 с.
 5. Крылов, В.Н. Роль научных абстракций в построении системы категорий теории права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.Н. Крылов. — М., 1985. — 21 с.
 6. Андреев, И.Д. Проблемы логики и методологии познания / И.Д. Андреев. — М.: Наука, 1972. — 320 с.
 7. Венгеров, А.Б. Теория государства и права / А.Б. Венгеров. — Ч. 2: теория права : в 2 т. — Т. 1. — М.: Юрист, 1996. — 256 с.
 8. Нырков, В.В. Поощрение и наказание как парные юридические категории / В.В. Нырков; под ред. А.В. Малько. — Саратов: СГАП, 2006. — 206 с.
 9. Панов, Н.И. Методологические аспекты формирования понятийного аппарата юридической науки // Правоведение. — 2006. — № 4. — С. 18–28.
-

А.В. Копылов,
аспирант кафедры уголовного процесса
Саратовской государственной
юридической академии

A.V. Kopylov,
Post-graduate Student
Saratov State Law Academy
maxxactive@ya.ru

Нравственность как философская и правовая категория

Аннотация: статья посвящена исследованию категории «нравственность» и ее пониманию в философии и праве. Приводятся определения нравственности в различные исторические эпохи, а также ее современное толкование, примеры взаимодействия нравственности с правом. Рассматривается отражение нравственных норм в российском законодательстве и влияние нравственности в общем на всю правовую систему. Отмечается, что нравственность может пониматься неодинаково в разных обществах. Актуальность статьи обусловлена тем, что нравственность тесно взаимосвязана с нормами и институтами права и в широком смысле составляет их основу. Она играет значительную роль при формировании правовой системы государства в целом и оказывает влияние на все отрасли права в частности. От уровня защиты нравственности в России зависит ее национальная безопасность, сохранение и повышение общественной нравственности должно стоять в приоритете наряду с обороной и безопасностью в государстве. Цель статьи — изучить нравственность в разные исторические периоды и проанализировать ее влияние на современное Российское государство.

Ключевые слова: нравственность, мораль, философия, право, государство.

Morality as a philosophical and a legal category

Abstract: the article investigates the category of «morality» and its understanding in philosophy and law. The paper provides definitions of morality in different historical periods, as well as its modern interpretations; the examples of interaction of morality with law are given. Also, examples of the reflection of moral standards in the Russian legislation and the impact of morality in general, the entire legal system. In addition, the article states that morality even in one historical period may be understood differently in different societies, what also gives examples. The actuality of the article is caused by the fact that morality is closely connected with norms and institutions of law and in a broad sense is their foundation. It plays a significant role in the formation of legal system in general, and has an impact on all areas of law in particular. From the level of morality protection in Russia depends on its national security, and the preservation and improvement of public morality should be a priority, along with defense and security in the country. The aim of the article is to examine morality in different historical periods of mankind, and to analyze its impact on the modern Russian state.

Keywords: morality, ethics, philosophy, law, state.

Проблема влияния нравственности на формирование и реализацию правовых норм привлекает внимание ученых уже долгое время. Именно нравственность является социальным ориентиром поведения человека в обществе, от уровня понимания нравственных норм зависит отношение людей к закону.

При всей своей тесной связи с правом нравственность, будучи элементом общественного сознания, относится к одной из категорий философии. В литературе достаточно часто термин «нравственность» используют как синоним термина «мораль». В нашем видении нравственность неотделима от индивида и содержит в себе систему правил и норм, в соответствии с которыми личность оценивает свои действия. Абсолютность нравственности заключается в том, что она не выражает интересы определенного круга

лиц, а присуща любому человеку вне зависимости от его принадлежности к какой-либо социальной группе. Мораль, в свою очередь, — это представление общества о нравственности в конкретный исторический период и в зависимости от общественной формации она может пониматься по-разному. Однако при некоторых различиях в понимании этих терминов, мораль и нравственность всегда лежат в основе любых человеческих отношений и рассматриваются вместе [1, с. 25].

Нравственность и мораль являются мерилom «человеческого в человеке». Уровень нравственности человека показывает, насколько он отличается от животного, насколько он социализирован и «человечен».

Содержание категорий «нравственность» и «мораль» активно развивалось в философских системах на протяжении долгого времени. Любой эпохе развития общества и государства сопутствовали свои понятия добра и зла, морали и нравственности, и на каждом этапе человеческого развития в понимание нравственности привносились некоторые изменения, соответствующие духу эпохи.

Для античных философов основным было понятие «нравственность» как духовное самосовершенствование отдельного человека. Например, величайший философ античности Аристотель в своих трудах следующим образом понимал нравственность: «нравственность — это свойство души, заключающееся в способности человека управлять своими страстями и контролировать свои поступки, полагаясь при этом на свои нравственные устои, основанные на признании приоритета общественного блага над личным» [2].

Древнехристианские богословы, так же как и древнегреческие философы, понимали нравственность как духовное совершенствование индивида. Согласно Августину, нравственность заключается в том, чтобы оставить волевым усилием зло и остаться в благодати, в направлении любви на достойный объект, т. е. на Бога. Фома Аквинский полагал, что нравственность основана на совести как безусловной этической истине и заповедях Божьих [1, с. 21].

Изучая философию Нового времени, можно прийти к выводу о том, что для нее характерны рассуждения о моральной природе человека. Ж.-Ж. Руссо полагал, что мораль — это внутренняя гармония и чувство социальности [3, с. 44].

И, наконец, в историческом контексте понимания нравственности нельзя обойти вниманием представление о нравственности в тоталитарном обществе, где она (нравственность) четко следовала принятой идеологии. К примеру, под коммунистической нравственностью понималось то, что формулирует и утверждает принципы жизни, соответствующие условиям коммунистической общественно-экономической формации; высшая ступень в развитии морали человечества [4].

Современное толкование понятия нравственности можно найти в толковом словаре русского языка, который определяет ее как «внутренние, духовные качества, которыми руководствуется человек, этические нормы; правила поведения, определяемые этими качествами» [5].

Очевидно, что каждой эпохе человеческой цивилизации соответствовали свой дух и свои моральные устои. Обобщая понятия нравственности, предложенные учеными и философами разных эпох, можно сформулировать ее

дефиницию, из которой следует, что нравственность — это, прежде всего, свойство души, внутренние убеждения, которыми руководствуется человек при совершении поступков, способность человека отличать добро от зла, неотъемлемая часть его совести, то, что делает человека человеком.

Категория нравственности, будучи универсальной, довольно прочно укрепились в основе человеческих взаимоотношений. Она играет значительную роль при формировании правовой системы государства в целом и оказывает влияние на развитие всех отраслей права. О тесной взаимосвязи права и морали неоднократно говорилось в научной литературе. Отечественные мыслители, такие как И. Ильин, Н. Бердяев, П. Новгородцев, Л. Петражицкий, Б. Чичерин, Н. Алексеев и другие заявляли, что нравственность, справедливость и свобода являются разумным началом права[6].

В связи с развитием и усложнением государственно-общественных отношений и возрастанием социальной напряженности возрастает потребность строить социальную жизнь на крепком нравственно-правовом основании. Российская Федерация взяла курс на построение правового государства, но оно не может быть реализовано без нравственных начал. Нравственные начала любой деятельности, отношений людей базируются на общечеловеческих ценностях: гуманизме, справедливости и др. [7, с. 127]. В послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию в 2012 г. отмечалось, что закон может защищать нравственность и должен это делать, но нельзя законом установить нравственность [8]. Россия, взяв курс на построение правового государства, создает себе нравственную основу путем принятия различных законов и реализации программ, например, Федерального закона от 29 июня 2013 г. № 135-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей» [9]. Данным Законом внесены изменения и дополнения в различные законодательные акты, в том числе и в КоАП РФ, установлена ответственность за пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних. Таким образом государство старается уберечь своих граждан от чуждых нашему обществу явлений, сохранив традиционные нравственные ценности.

Вместе с тем следует учитывать, что нравственность не везде понимается одинаково. Комитет по правам человека ООН отмечает, что понятие нравственности складывается на основе многих общественных, философских и религиозных традиций, следовательно, установление ограничений на свободу исповедовать религию или убеждения в целях защиты нравственности не должно основываться на принципах, вытекающих исключительно из одной единственной традиции [10]. Под множественностью традиций в ряде стран понимается одобрение однополых браков, допущение пропаганды непристойного поведения и иных безнравственных и нетрадиционных ценностей. И все это, по мнению многих членов комитета по правам человека ООН, не является безнравственным. Наша страна отстаивает традиционные нравственные ценности, потому что без этого невозможно нормальное развитие общества.

Задача государства состоит в поддержании и защите нравственных устоев общества, поскольку от уровня нравственности в стране может зависеть, например, здоровье населения. Так, Главный государственный санитарный врач Российской Федерации в п. 6.1 Постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 29 декабря 1999 г. № 19 «О неотложных мерах по предупреждению распространения ВИЧ-инфекции» призывает исполнительные органы власти субъектов Федерации принять действенные меры, вплоть до лишения лицензий, по предотвращению пропаганды в средствах массовой информации и особенно на телевидении, половых извращений, порнографии, а также передач, направленных на привлечение молодежи к обсуждению вопросов нетрадиционных половых отношений [11].

От уровня защиты нравственности в России зависит ее национальная безопасность, поэтому государство ставит ее в один ряд с защитой интересов в сфере конституционного строя, обороны и безопасности государства. Данное положение закреплено в Конституции РФ (ч. 3 ст. 55) [12, с. 4] и свидетельствует о том, что нравственность находит поддержку в праве.

Таким образом, можно охарактеризовать нравственность как уникальное явление, которое существует сразу в двух плоскостях: философской и правовой. Множество философов и ученых-правоведов в разное время изучали эту категорию и предлагали свое видение нравственности. Однако из всего различия подходов и трактовок общей идеей нравственности остается неотъемлемость ее от человека, поскольку она пронизывает все общественные отношения и является той характеристикой индивидуума, которая делает его человеком. Будучи одним из регуляторов общественных отношений, она создает и унифицирует нормы поведения в обществе, насыщает гуманизмом правовые нормы. По своей сути нравственность является основой права, придает ему свойство легитимности, формирует и поддерживает убеждение граждан в том, что существующие правовые институты являются наиболее адекватными для данного общества.

Список литературы:

1. Сулакшин, С.С. Государственная политика защиты нравственности и СМИ / С.С. Сулакшин, Е.С. Сазонова, А.И. Хвыля-Олинтер. — М.: Наука и Политика, 2014. — 358 с.
2. Курганов, Г.В. Понятие нравственности, нравственной порочности и безнравственности поведения человека в творчестве Аристотеля. — URL.: <http://xn---7sbbaj7auwnffhk.xn--plai/article/4715> (дата обращения: 04.12.2015).
3. Сулакшин, С.С. Фундаментальный контекст концепта нравственного государства / С.С. Сулакшин. — М.: Научный эксперт, 2013. — 73 с.
4. Словарь по этике / под ред. И.С. Кона. — М.: Политиздат, 1981. — 430 с.
5. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка онлайн / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. — URL.: <http://enc-dic.com/ozhegov/Nravstvennost-18896/> (дата обращения: 04.12.2015).
6. Иеромонах Даниил (Чадаев). Нравственность как аксиологический аспект права. — URL.: <http://www.bogoslov.ru/text/3631149.html> (дата обращения: 11.10.2015).
7. Насонова, И.А. Субъекты уголовно процессуальной защиты / И.А. Насонова. — Воронеж: Изд-во института МВД России, 2010. — 147 с.
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. — URL: <http://www.kremlin.ru/news/17118> (дата обращения: 30.11.2014).
9. О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные

акты российской федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей : федеральный закон РФ от 29 июня 2013 г. № 135-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2013. — № 26, ст. 3208,.

10. Замечания общего порядка, принятые комитетом по правам человека ООН согласно пункту 4 статьи 40 Международного пакта о гражданских и политических правах. — URL: <http://www.hrights.ru/text/b6/Chapter4.htm> (дата обращения: 11.05.2015).

11. Постановление главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 29 декабря 1999 г. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/901830168> (дата обращения: 04.12.2015).

12. Тасаков, С.В. Нравственные основы уголовно-правовых норм, направленных на охрану личности, ее прав, свобод и законных интересов : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С.В. Тасаков. — Екатеринбург: Институт экономики, управления и права, 2010. — 51 с.

Н.С. Гордеев,
аспирант кафедры уголовного и
уголовно-исполнительного права
Саратовской государственной
юридической академии

N.S. Gordeev,
graduate student of the Department of
criminal and executive law Saratov State
Law Academy
nikita-rus73@mail.ru

Экстремистское сообщество в ракурсе уголовной политики и практики*

Аннотация: в статье рассмотрены проблемы определения экстремистского сообщества. В настоящий момент из-за подхода законодателя экстремистское сообщество интерпретируется в науке как особая разновидность групповой преступной деятельности, которую сложно свести к одной из форм соучастия. Это, в свою очередь, указывает на рассогласование норм Общей и Особенной части уголовного закона. По мнению автора, изучение проблемы ответственности за организацию экстремистского сообщества путем сопоставления законодательной формулировки и квалификации в конкретных судебных решениях поможет ответить на ряд вопросов, связанных с обоснованностью криминализации такой деятельности, местом ст. 282.1 УК РФ в системе уголовно-правовых средств противодействия экстремизму. В исследовании использованы общенаучные методы анализа, дедукции, а также логико-правовой, сравнительно-правовой и формально-юридический методы. Сделан вывод о том, что наиболее распространенными институциональными формами осуществления экстремистской деятельности являются организованные группы. Автор считает, что для повышения эффективности мер уголовно-правового воздействия в отношении экстремистских формирований необходимо не дифференцировать формы соучастия и перегружать уголовный закон новыми законодательными конструкциями, а устранить недостатки законодательной техники в ст. 282.1 УК РФ, обеспечить единство используемой в уголовном законе терминологии.

Ключевые слова: экстремистское сообщество, уголовная политика, преступления экстремистской направленности, экстремистская деятельность, организованная группа.

Extremist community in a perspective of criminal policy and practice

Abstract: in article taking into account results of the analysis of provisions of the Criminal code of the Russian Federation, jurisprudence and scientific literature problems of definition of extremist community are considered. Now because of approach of the legislator the extremist community is interpreted in science as a special kind of group criminal activity, which is difficult for reducing to one of partnership forms. It, in

* Статья подготовлена по результатам исследования в рамках гранта ректора Саратовской государственной юридической академии для участия в международных образовательных программах за рубежом в 2016/17 учебном году.

turn, indicates a mismatch of norms of the General and Special part of the criminal law. According to the author, studying of a problem of responsibility for the organization of extremist community by comparison of the legislative formulation and qualification in concrete judgments will help to answer a number of questions, connected with validity of criminalization of the specified activity, the place of Art. 282.1 of the criminal code of Russian Federation in system of criminal and legal means of counteraction to extremism. During the writing of article and a formulation of conclusions general scientific methods of the analysis, deduction, and also logiko-legal, comparative and legal and legallistic methods have been used. The conclusion is drawn that the most common institutional forms of implementation of extremist activity are organized groups. The author considers that for increase of efficiency of measures of criminal and legal influence concerning extremist formations it is necessary not to differentiate forms of partnership and to overload the criminal law with new legislative designs, and to eliminate defects of legislative equipment of Art. 282.1 of the criminal code of Russian Federation, to provide unity of the terminology used in the Criminal code of the Russian Federation.

Keywords: extremist community, criminal policy, crimes of an extremist orientation, extremist activity, organized group.

Слабая научная разработка отдельных аспектов экстремизма и отсутствие четкой правовой интерпретации ряда понятий влекут существенное снижение эффективности мер, направленных против данного негативно-го явления. Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 112-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О противодействии экстремистской деятельности”» Уголовный кодекс РФ был дополнен ст. 282.1 [1]. Однако в науке уголовного права по-прежнему ведутся споры по поводу определения такой организованной формы экстремистской деятельности, как «экстремистское сообщество». Отсутствие единого подхода к обозначенной проблеме в доктрине актуализирует ее рассмотрение в ракурсе проводимой уголовной политики при сопоставлении с судебной практикой.

Ряд исследователей отмечают, что ст. 282.1 и 282.2 УК РФ оказались весьма своевременны в условиях нарастания новых угроз безопасности государства, в том числе ввиду активизации деятельности националистически настроенных групп [2, с. 102; 3, с. 121]. Однако, возникают вопросы к содержанию ст. 282.1 УК РФ, в соответствии с которой экстремистское сообщество можно интерпретировать как особую разновидность групповой преступной деятельности, не сводящуюся ни к одной из форм соучастия. Действительно, экстремистские формирования чрезвычайно разнообразны, что подтверждается практикой противодействия институциональным формам религиозного экстремизма. Например, международное религиозное движение «Нурджулар» функционирует в виде отдельных учебных групп — дарсов. В частности, на домашних медресе организуются сборы слушателей, проводятся коллективные обсуждения с ними религиозных книг под авторством Саида Нурси из собрания сочинений «Рисале и Нур», разъясняются положения религиозной литературы, читаются лекции, происходит обмен религиозной литературой — книгами Саида Нурси [4]. В Республике Узбекистан в связи с этим законодатель пошел по пути дифференциации экстремистских формирований исходя из их идеологической направленности. Так, ст. 244.2 УК Республики Узбекистан устанавливает ответственность за создание, руководство, участие в религиозных экстремистских, сепаратистских, фундаменталистских или иных

запрещенных организациях [5]. Представляется, что основанием выделения новых разновидностей коллективной преступной деятельности могут быть только свойства, принципиально отличающие их от уже регламентированных в законе форм соучастия.

Важным условием принятия нормативных актов является их соответствие сложившейся системе правового регулирования той или иной сферы общественных отношений. Между тем с установлением уголовной ответственности за организацию экстремистского сообщества обозначились некоторые проблемы в вопросе соответствия нормы отдельным положениям Общей и Особенной частей уголовного закона. Как отмечают А.Г. Хлебушкин и С.В. Борисов, в рамках диспозиции ст. 282.1 УК РФ законодатель смешивает два самостоятельных понятия — «организованная группа» и «преступное сообщество» (две формы соучастия наслаиваются друг на друга), на что указывает несогласованность терминологии, используемой в уголовном законе [6, с. 99; 7, с. 100]. Такой подход законодателя привел к тому, что экстремистское сообщество по-разному квалифицировалось в судебной практике: как организованная преступная группа (например, «Русское национальное движение» в Челябинской области) [8], преступное сообщество (например, «Скинхеды-фашисты» в Республике Татарстан) [9] и даже религиозная организация (например, «Свидетели Иеговы» в Кемеровской области) [10].

Таким образом, к проблемным моментам конкретных составов преступлений экстремистской направленности относят присутствующее в некоторых из них необоснованное смешение (совмещение) двух различающихся понятий. Понятие «организованная группа» в российском уголовном законе является конститутивным признаком в ст. 282.1 УК РФ [2, с. 52]. Данное обстоятельство, по справедливому утверждению О.А. Зубаловой, позволяет определять экстремистское сообщество как устойчивую группу двух и более лиц, объединившихся для совершения одного или нескольких преступлений экстремистской направленности [11, с. 122]. Именно факт наличия устойчивой группы, по мнению авторов пособия «Организация экстремистского сообщества: проблемы квалификации и доказывания», должен быть доказан в процессе предварительного расследования организации экстремистского сообщества [12, с. 108], что подтверждается судебной практикой. Так, приговором Авиастроительного районного суда г. Казани от 26 июля 2011 г. по делу № 1-204/11 было установлено, что Р.Ф. Денюшев и Я.А. Благов создали экстремистское сообщество под названием «Фронт Казанских патриотов (ФКП)», т. е. организованную группу лиц, которые для совершения преступлений экстремистской направленности по мотивам расовой вражды в отношении народностей Кавказа и Средней Азии периодически собирались вместе. В данном деле в подтверждение устойчивости экстремистского сообщества приведено следующее: наличие сайта, на котором фактически была размещена программа организации, периодические сборы членов сообщества и обсуждение на этих сборах плана действий, проведение тренировок по отработыванию приемов нападения и самообороны [13].

Ряд исследователей полагают, что нужно исходить из необходимости сохранения единства терминологии уголовного закона, предлагая рассматривать экстремистское сообщество как разновидность преступного сообщества, схоже-

го с преступным сообществом по своим объективным признакам и имеющего сущностные отличия по субъективным, имея в виду мотив и цель [14, с. 113]. Однако представляется, что такие «сущностные отличия» уже не позволяют говорить об экстремистском сообществе в вышеуказанном контексте.

В судебной практике можно найти примеры, когда судами предпринимаются попытки наделить экстремистское сообщество таким признаком преступного сообщества, как структурированность. Так, приговором Семеновского районного суда Нижегородской области от 27 ноября 2013 г. по делу № 1-55/2013 было установлено, что «Д.А. Кузнецов, разделяя идеи экстремистской националистической направленности, в октябре-ноябре 2010 года умышленно создал на территории Семеновского района Нижегородской области экстремистское сообщество для подготовки и совершения преступлений экстремистской направленности, назвав его «ОБ-418»... Кузнецов Д.А. определил структуру сообщества, согласно которой сообщество должно состоять из лидера, т. е. его самого, «основного звена», т. е. наиболее активных членов, приближенных к руководителю, «второстепенного звена», т. е. менее активных участников организации, а также «дополнительного звена» «Пушечное мясо», т. е. привлекаемых к участию в сообществе подростков с целью использования их в избиениях лиц неславянской внешности и представителей неформальных молодежных течений» [15]. В п. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 июня 2010 г. № 12 «О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участия в нем (ней)» под структурным подразделением преступного сообщества (преступной организации) понимается функционально и (или) территориально обособленная группа, состоящая из двух или более лиц (включая руководителя этой группы), которая в рамках и в соответствии с целями преступного сообщества (преступной организации) осуществляет преступную деятельность [16]. В вышеуказанном деле, скорее, имело место не разделение экстремистского сообщества на структурные элементы, а распределение ролей внутри него, т. к. у звеньев не было своих руководителей, функциональное разделение тоже было весьма условно («наиболее активные», «менее активные», «привлекаемые к избиениям»). Между тем, исходя из изложенного, применительно к «ОБ-418» можно отметить такие признаки организованной группы, как стабильность ее состава, тесная взаимосвязь между ее членами, согласованность их действий. Примечательно, что сами обвиняемые также обозначали созданное ими формирование, как «группа» или «группировка» [15].

Третья позиция относительно определения сущности экстремистского сообщества базируется на буквальном толковании предыдущей редакции примечания 1 к ст. 282.1 УК РФ, где было установлено, что «лицо, добровольно прекратившее участие в деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления» [17]. Таким образом, отмечается, что осуществлять экстремистскую деятельность может легально созданная

организация, партия, движение, общественное объединение, учреждение, редакция средства массовой информации [18, с. 145–146]. Однако следует согласиться с С.А. Балеевым в том, что указанная позиция не соответствует и противоречит содержанию признаков экстремистского сообщества, описанных в диспозиции названной статьи [17].

Представляет интерес подход законодателя Республики Казахстан, который в УК Республики применительно к организованным формам экстремизма использовал термин «объединения». Так, ст. 404 УК РК предусмотрена ответственность за создание, руководство и участие в деятельности незаконных общественных и других объединений, а ст. 405 УК РК — за организацию и участие в деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации после решения суда о запрете их деятельности или ликвидации в связи с осуществлением ими экстремизма или ликвидации в связи с осуществлением ими экстремизма или терроризма [19]. Д.Н. Саркисов предлагает во избежание решения вопроса о том, является ли экстремистское сообщество организованной группой или преступной организацией, в названии и тексте ст. 282 УК РФ вместо термина «экстремистское сообщество» использовать термин «экстремистское объединение» независимо от его организационной формы и характера деятельности [20, с. 12]. По мнению А.Г. Хлебушкина, включение в диспозицию нормы описания объединения, «нейтрального к институту соучастия», породит еще больше вопросов в связи с тем, что участие в криминальных объединениях — тоже соучастие, пусть и особого рода [6, с. 100].

Примечательно, что Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. не использует уголовно-правового термина «экстремистское сообщество». Вместо этого в пп. 7, 21, 22 говорится об угрозе именно со стороны экстремистских объединений различной идеологической ориентации: радикальных общественных, религиозных, неформальных объединений (п. 7), неформальных объединений националистов (п. 21), деятельности ряда общественных и религиозных объединений и их структурных подразделений, связанной с распространением экстремистской идеологии (п. 22) [21].

Подводя итог сказанному, следует отметить, что для повышения эффективности мер уголовно-правового воздействия в отношении экстремистских формирований необходимо не дифференцировать формы соучастия и перегружать уголовный закон новыми законодательными конструкциями, а устранить недостатки законодательной техники в ст. 282.1 УК РФ, обеспечить единство используемой в уголовном законе терминологии. П.В. Агапов справедливо указал на провоцирование сложностей в правоприменении и необоснованное усиление уголовной репрессии в результате «придумывания» новых (отличных от уже существующих) коллективных субъектов преступной деятельности и закрепления их в нормах Особенной части УК РФ. Ведь «введение в уголовный закон, и без того переполненный конкурирующими нормами, явно ненужных статей, скорее, дезориентирует правоприменителя, нежели усилит уголовно-правовую основу противодействия экстремистской деятельности» [2, с. 150].

Можно утверждать, что институциональной основой экстремизма в России являются именно организованные группы, которые могут входить в сложную сетевую структуру и иметь специфическую идеологию. Установление уголов-

ной ответственности за организацию экстремистского сообщества оказалось во многом превентивной мерой по отношению к новым вызовам российскому обществу. Однако полагаем, что статья должна быть следующим образом скорректирована с целью избежания использования терминов, которые должны иметь единое значение в Общей и Особенной частях УК РФ:

«Статья 282.1 Организация экстремистской группы

1. Создание экстремистской группы, то есть организованной группы лиц для подготовки или совершения преступлений экстремистской направленности, а равно руководство такой экстремистской группой...».

Список литературы:

1. О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»: федеральный закон РФ от 25 июля 2002 г. № 112-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 30, ст. 3029; 2012. — № 53, ч. 1, ст. 7598.
2. Агапов, П.В. Основы теории регламентации ответственности и противодействия организованной преступной деятельности / П.В. Агапов; под науч. ред. Н.А. Лопашенко. — СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та МВД России, 2011. — 328 с.
3. Аминов, Д.И. Молодежный экстремизм в России / Д.И. Аминов, Р.Э. Оганян; Московское бюро по правам человека. — М.: Academia, 2007. — 200 с.
4. Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда Республики Дагестан от 15 ноября 2011 г. по делу № 22-1613/11. — URL: <https://rospravosudie.com/court-verhovnyj-sud-respubliki-dagestan-respublika-dagestan-s/act-103538990/>.
5. Уголовный кодекс Республики Узбекистан (с изм. и доп. по сост. на 20 августа 2015 г.) // Узбекистон Республикаси онун ушжатлари маълумотлари миллий базаси. — URL: http://lex.uz/pages/getact.aspx?lact_id=111457 (дата обращения: 10.04.2016).
6. Хлебушкин, А.Г. Преступления экстремистской направленности в системе посягательств на основы конституционного строя Российской Федерации. Вопросы квалификации и судебная практика / А.Г. Хлебушкин; под ред. Н.А. Лопашенко. — М.: Проспект, 2015. — 192 с.
7. Борисов, С.В. Уголовно-правовые нормы об ответственности за преступления экстремистской направленности: проблемы правотворчества // Юридическая наука. — 2013. — № 3. — С. 97–102.
8. Приговор Правобережного районного суда г. Магнитогорска (Челябинская область) от 12 октября 2011 г. по делу № 1-517/2010. — URL: <https://rospravosudie.com/court-pravoberezhnyj-rajonnyj-sud-g-magnitogorska-chelyabinskaya-oblast-s/act-100982352/>.
9. Приговор Вахитовского районного суда г. Казани (Республика Татарстан) от 11 февраля 2013 г. по делу №1-64/2013. — URL: <https://rospravosudie.com/court-vaxitovskij-rajonnyj-sud-g-kazani-respublika-tatarstan-s/act-451827425/>.
10. Кассационное определение Кемеровского областного суда от 19 июля 2011 г. — URL: <https://rospravosudie.com/court-kemerovskij-oblastnoj-sud-kemerovskaya-oblast-s/act-479296011/>.
11. Зубалова, О.А. Особенности привлечения к уголовной ответственности за организацию экстремистского сообщества (ст. 282.1 УК РФ) // Общество и право. — 2009. — № 3. — С. 121–124.

12. Организация экстремистского сообщества: проблемы квалификации и доказывания : пособие / П.В. Агапов и др.; под ред. В.В. Меркурьева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. — М.: Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2013. — 248 с.

13. Приговор Авиастроительного районного суда г. Казани от 26 июля 2011 г. по делу №1-204/11. — URL: <https://rospravosudie.com/court-verhovnyj-sud-respubliki-tatarstan-respublika-tatarstan-s/act-104487993/>.

14. Юдичева, С.А. Уголовная ответственность за организацию экстремистского сообщества и участие в нем : дис. ... канд. юрид. наук / С.А. Юдичева. — М., 2014. — 219 с.

15. Приговор Семеновского районного суда Нижегородской области от 27 ноября 2013 г. по делу № 1-55/2013. — URL: <https://rospravosudie.com/court-semenovskij-rajonnyj-sud-nizhegorodskaya-oblast-s/act-508422612/>.

16. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 июня 2010 г. № 12 «О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участия в нем (ней)» // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2010. — № 8.

17. Балеев, С.А. Ответственность за организацию и участие в экстремистском сообществе и экстремистской организации по УК РФ // Вестник Казанского юридического института МВД России. — 2010. — № 1. — С. 36–39.

18. Видякин, В.В. Сплоченность как признак экстремистского сообщества // Противодействие этническому и религиозному экстремизму : сборник материалов науч.-практ. конференции (Омск, 14 декабря 2007 г.) / отв. ред. М.П. Клейменов, М.С. Фокин. — Омск: Омский гос. ун-т им. Ф.М. Достоевского, 2008. — С. 151–155.

19. Уголовный кодекс Республики Казахстан (с изм. и доп. по состоянию на 9 апреля 2016 г.) // ИС Параграф. — URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252 (дата обращения: 10.04.2016).

20. Саркисов, Д.Н. Уголовно-правовые средства противодействия экстремистской деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.Н. Саркисов. — М., 2010. — 28 с.

21. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. // Совет Безопасности РФ : официальный сайт. — URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/16/130.html> (дата обращения: 15.04.2016).

С.О. Младенов,

*аспирант кафедры уголовного и
уголовно-исполнительного права
Саратовской государственной
юридической академии*

S.O. Mladenov,

*graduate student of department of the
criminal and criminal and executive law of
the Saratov state legal academy*

О современном состоянии автотранспортной преступности

Аннотация: актуальность статьи обусловлена важностью исследования вопросов автотранспортной преступности на современном этапе развития общества и государства. Целью статьи является изучение категории автотранспортных преступлений, предпосылок их совершения. Особое внимание уделяется статистике дорожно-транспортных происшествий как в Российской Федерации в целом, так и в Приволжском федеральном округе, в г. Саратове. Автором выделяются наиболее часто совершаемым преступления в анализируемой категории.

Ключевые слова: транспортные средства, автотранспортная преступность, дорожно-транспортные происшествия, обеспечение безопасности.

About the current state of motor transportation crime

Abstract: *relevance of article is caused by importance of a research of questions of motor transportation crime at the present stage of development of society and state. The purpose of the present article is studying of category of motor transportation crimes, prerequisites of their commission. Special attention is paid to statistics of the road accidents both in the Russian Federation in general, and in the Volga Federal District, in Saratov. Generalizing the provided data, are allocated with the author the most often made crimes in the analyzed category.*

Keywords: *vehicles, motor transportation crime, road accidents, safety.*

Обеспечение транспортной безопасности выступает на сегодняшний день одной из главных проблем, затрудняющих нормальное функционирование транспортной инфраструктуры в целом. Увеличение общего объема транспортных средств приводит к осложнению поддержания такой безопасности, в связи с чем именно объекты транспортной инфраструктуры наиболее подвержены негативным последствиям. Особое место в транспортной инфраструктуре занимает автотранспорт и обеспечение безопасности на его объектах, потому как именно он наиболее подвержен преступному воздействию.

Прежде чем начать выяснение современного состояния автотранспортной преступности, нельзя не обратиться к позициям ряда отечественных криминологов [1], по мнению которых криминологическая характеристика автотранспортных преступлений должна осуществляться в рамках расширенного изучения общей проблемы дорожно-транспортных происшествий, ибо последняя дает общее представление о состоянии правонарушений различного рода на транспорте. Более того, именно дорожно-транспортные происшествия нередко выступают предпосылками совершения дорожно-транспортных преступлений.

По официальной статистике дорожно-транспортных происшествий в Российской Федерации в целом за январь–ноябрь 2015 г. совершено 133 203 нарушения правил дорожного движения, что на 33,6 % меньше, чем за аналогичный период прошлого года; количество погибших в результате таких нарушений за указанный период составляет 16 638 человек, что на 38,6 % меньше, чем за аналогичный период прошлого года; количество лиц, которым причинен вред здоровью различной степени тяжести — 168 146 человек, что на 33,5 % меньше, чем за аналогичный период прошлого года.

В Приволжском федеральном округе складывается аналогичная ситуация. Так, за январь–ноябрь 2015 г. совершено 28 144 нарушения, что на 34,5 % меньше, чем за аналогичный период прошлого года; количество погибших в результате таких нарушений за указанный период составляет 3 243 человека, что на 39,7 % меньше, чем за аналогичный период прошлого года; количество лиц, которым причинен вред здоровью различной тяжести — 36 023 человека, что на 34,7 % меньше, чем за аналогичный период прошлого года.

Данные по Саратовской области соответствуют обстановке по Российской Федерации и ПФО. За анализируемый период было совершено 2 340 дорожно-транспортных происшествий, что на 24,5 % меньше, чем за аналогичный период прошлого года; что повлекло смерть 258 человек — это на 38,7 % меньше, чем за аналогичный период прошлого года; вред здоровью различной степени тяжести получили 2 960 человек, что на 22,7 % меньше, чем за

аналогичный период прошлого года [2]. Таким образом, достаточно высокие проценты снижения совершения дорожно-транспортных происшествий составляют в целом положительную динамику.

Согласно опубликованному отчету по преступлениям против безопасности движения и эксплуатации автотранспортных средств за 2015 г. Государственной инспекции безопасности дорожного движения РФ [3] ситуация выглядит следующим образом:

1) нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств (ст. 264 УК РФ) — зарегистрировано 28 093 преступления;

2) недоброкачественный ремонт транспортных средств и выпуск их в эксплуатацию с техническими неисправностями (ст. 266 УК РФ) — зарегистрировано 3 преступления;

3) приведение в негодность транспортных средств или путей сообщения (ст. 267 УК РФ) — зарегистрировано 1 преступление;

4) нарушение правил, обеспечивающих безопасную работу транспорта (ст. 268 УК РФ) — зарегистрировано 208 преступлений.

Ситуация по Саратовской области аналогична ситуации по России в целом:

1) нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств (ст. 264 УК РФ) — зарегистрировано 357 преступлений;

2) недоброкачественный ремонт транспортных средств и выпуск их в эксплуатацию с техническими неисправностями (ст. 266 УК РФ) — преступлений не зарегистрировано;

3) приведение в негодность транспортных средств или путей сообщения (ст. 267 УК РФ) — преступлений не зарегистрировано;

4) нарушение правил, обеспечивающих безопасную работу транспорта (ст. 268 УК РФ) — зарегистрировано 5 преступлений.

Очевидно, что наиболее часто совершаемым преступлением анализируемой категории является преступление, предусмотренное ст. 264 УК РФ. Согласно данным Федеральной службы государственной статистики в период с 2010 по 2014 гг. наблюдается следующая динамика совершения нарушения правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, преступления, предусмотренного ст. 264 УК РФ. В 2010 г. по России было совершено 26,3 тысячи таких преступлений, что повлекло смерть 10,3 тысяч человек; в 2011 г. было совершено 27,3 тысячи преступлений, из них с летальным исходом — для 10,9 тысяч человек; в 2012 г. было совершено 29,4 тысячи преступлений, что повлекло смерть 11,6 тысяч человек; в 2013 г. было совершено 28,2 тысяч преступлений, что повлекло смерть 10,9 тысяч человек; в 2014 г. было совершено 28,4 тысяч преступлений, что повлекло смерть 10,9 тысяч человек [4].

Цифры статистики позволяют говорить нам о снижении количества совершаемых дорожно-транспортных преступлений, но, определяя уровень автотранспортных преступлений, нельзя не учитывать такие обстоятельства, как, например, неполная регистрация уголовной статистикой органов Министерства внутренних дел и прокуратуры данных преступлений, а также использование при анализе уровня и динамики таких преступлений дополнительных показателей.

Однако следует заметить, что анализируемые данные представляют собой официальную статистику, в которой учитываются только зарегистрированные престу-

пления, в то время как латентная преступность не учитывается. На сегодняшний день показатели латентности преступных посягательств достаточно высоки, что приводит к искажению представления о фактическом состоянии, структуре, развитии исследуемой категории преступлений или конкретного состава, а также о размерах и характере нанесенного ущерба, причиненного преступлением.

Как было отмечено ранее, совершение автотранспортных преступлений, в частности, нарушения правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств (ст. 264 УК РФ) ставится в прямую зависимость от совершения дорожно-транспортных происшествий, о чем говорят как статистические данные, так и немалочисленные исследования [5]. Думается, что предупреждение административных правонарушений на транспорте может стать средством профилактики и автотранспортных преступлений в целом.

Для осуществления профилактики автотранспортных преступлений и снижения их числа необходимо обеспечить реализацию разного рода мер: правового характера по законодательному утверждению стандартов безопасности транспорта, технического характера по совершенствованию состояния дорожного полотна и обустройства дорог в целом, воспитательного характера по проведению мероприятий, ориентированных на повышение правового воспитания и правовой культуры граждан, а также иных мер, которые станут способствовать снижению уровня автотранспортной преступности.

Список литературы:

1. Алексеев, А.И. Российская уголовная политика: преодоление кризиса / А.И. Алексеев, В.С. Овчинский, Э.Ф. Побегайло. — М.: Норма, 2006. — 144 с.
2. Правовая защита автолюбителя. — URL: http://www.vashamashina.ru/statistics_traffic_accident.html (дата обращения: 25.01.2016).
3. ГИБДД РФ : официальный сайт. — URL: <https://www.gibdd.ru/%2Fstat%2Ffiles/%2Ff560%2F14%2F1100%2F1100-560-2.xls> (дата обращения: 25.01.2016).
4. Федеральная служба государственной статистики : официальный сайт. — URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/pravo/10-01.doc (дата обращения: 25.01.2016).
5. Ефимова, Е.О. Состояние неосторожной дорожно-транспортной преступности в России // Известия Юго-западного государственного университета. Сер.: История и право. — 2012. — № 2, ч. 1. — С. 193–196.
6. Шапкин, А.А. Криминологические особенности и предупреждение автотранспортных преступлений // Вестник ТГУ. — 2012. — № 10. — С. 351–355.

И.Н. Дехтярь,

*аспирант кафедры административного
и муниципального права Саратовской
государственной юридической академии*

I.N. Dekhtyar,

*Post-graduate student of the Department
of Administrative and Municipal Law of
Saratov State Law Academy
ivandehtyar@mail.ru*

147

Актуальные вопросы применения института предупреждения антимонопольного органа

Аннотация: статья посвящена исследованию проблем, возникающих в практике антимонопольных органов при применении института предупреждения. Актуальность статьи обусловлена важностью данного института для обеспечения эффективной защиты конкуренции в Российской Федерации.

Цель статьи заключается в анализе нормативно-правовой базы, выявлении недостатков правового регулирования и выработке рекомендаций по их ликвидации. Автор дает понятие предупреждения антимонопольного органа, на основе рассмотрения его существенных признаков делает вывод о принадлежности предупреждения к мерам государственного принуждения. В ходе рассмотрения законодательных положений и судебной практики сделан вывод о ненадлежащем регулировании процедуры вынесения предупреждения, выявлены законодательные пробелы, препятствующие реализации обязанности государственных органов по пресечению нарушения антимонопольного законодательства.

Ключевые слова: предупреждение, антимонопольный орган, конкуренция, анализ конкуренции, административное принуждение, хозяйствующий субъект, доминирующее положение.

Topical issues of the use of warning antimonopoly bodies

Abstract: in the article actual questions arising in the practice of antimonopoly bodies in the application warning institute. The relevance of the article due to the importance of the warning of the Institute to ensure effective protection of competition in the Russian Federation. The purpose of the article is to analyze the legal and regulatory framework, identifying gaps of legal regulation and make recommendations to overcome them. The author gives the concept of warning of the antimonopoly bodies as a measure of state coercion. Review of legislation and judicial practice leads to the conclusion that insufficient regulation of the warning procedures, as well as the presence of gaps in the law that prevent the implementation of the obligations of public authorities to prevent violations of the antimonopoly legislation.

Keywords: the warning, antimonopoly bodies, competition, competition analysis, administrative coercion, economic entity, dominant position.

Согласно статье 1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [1] (далее — Закон о защите конкуренции) одной из основных задач в сфере защиты конкуренции является предупреждение нарушений антимонопольного законодательства. С этой целью был создан соответствующий правовой институт. Предупреждение как институт реагирования на признаки нарушения антимонопольного законодательства в настоящее время активно используется антимонопольными органами. Так, в 2015 г. выдано 2 363 предупреждения, более 80 % из них исполнены [2].

Применение предупреждения позволяет: в сжатые сроки пресекать нарушение законодательства; субъекту, занимающему доминирующее положение на рынке, устранять нарушение и тем самым избегать привлечения к ответственности; в меньшей степени задействовать ресурсы, которые затрачиваются как со стороны антимонопольных органов, так и со стороны хозяйствующих субъектов; снизить нагрузку на арбитражные суды за счет уменьшения количества решений, подлежащих обжалованию [3, с. 53].

Легального определения предупреждения в законодательстве не содержится. Основываясь на признаках предупреждения, его можно определить как акт, направленный на пресечение действий (бездействия), содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства либо устранение причин и условий, способствующих возникновению такого нарушения и принятие мер по устранению последствий нарушения. Безусловно, данный акт относится к мерам административного принуждения. На это указывают такие его свойства, как применение без санкции суда, оказание уполномоченными государственными органами воздействия на субъекта с целью предупреждения и пресечения нарушений закона, наличие определенных негативных последствий [4, с. 24].

Особенностью предупреждения является то, что для его выдачи не требуется сбора полного объема доказательств. Достаточно лишь поступления информации, свидетельствующей о наличии признаков нарушения. В этом заключается оперативность процедуры вынесения предупреждения. Однако законом не установлено, в каком порядке производится процедура проверки информации, из чего можно сделать вывод об отсутствии обязанности антимонопольного органа направлять запросы о предоставлении дополнительных доказательств [5, с. 11]. Как правило, источниками информации являются заявление хозяйствующего субъекта, информация, полученная в результате рассмотрения иного дела, по запросу сведений, из открытых источников [6, с. 46]. При рассмотрении дел, связанных с обжалованием предупреждения, суды нередко указывают на то, что его вынесение не означает установления факта нарушения и судебной проверке подлежит лишь наличие признаков нарушения в поступившей информации. Предупреждение носит предположительный характер и не означает исследования всех обстоятельств дела [7]. Указанной позиции придерживаются и высшие судебные инстанции [8]. Вместе с тем судами справедливо отмечается, что выполнение предупреждения означает факт юридического признания вины [9].

Налицо двойственность правовой природы предупреждения и заложенное в его конструкцию противоречие: с одной стороны, антимонопольный орган не обязан устанавливать факт нарушения; с другой стороны, хозяйствующий субъект, выполнивший предупреждение, признается согласившимся с наличием факта нарушения. Рассмотренная особенность предупреждения может привести к желанию хозяйствующих субъектов его обжаловать, основываясь на недостаточности доказательственной базы. Но антимонопольный орган при существующем урегулировании процедуры вынесения предупреждения не имеет возможности предоставить в суд доказательства в том объеме, который позволил бы ему обосновать свою позицию. Отсутствие необходимости исследования обстоятельств дела, объяснений сторон, представленных доказательств, а также порядка такого исследования блокирует возможность защищать вынесенный акт в суде.

Таким образом, данная проблема может быть решена установлением в Законе о защите конкуренции детальной регламентации порядка выдачи предупреждения, требований к процедуре доказывания наличия признаков нарушения. Необходимо закрепление обязательного получения объяснений лица, которому направляется предупреждение, возложение на антимонопольный орган обязанности провести проверку поступившей информации.

К сожалению, не урегулирован и вопрос привлечения к ответственности за повторное аналогичное нарушение антимонопольного законодательства, совершенное после исполнения предупреждения. Суды в данной ситуации признают правомерным возбуждение дела в течение десяти дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения. Примером может служить дело, рассмотренное Арбитражным судом Волго-Вятского округа. В УФАС по Нижегородской области поступили жалобы на действия ООО «Росгосстрах», выразившиеся в отказе от заключения договора обязательного страхования без совместного заключения договора добровольного страхования автогражданской ответственности. УФАС пришел к выводу, что на рынке обязательного стра-

хования гражданской ответственности владельцев транспортных средств ООО «Росгосстрах» занимало доминирующее положение, и выдал предупреждение. Срок исполнения предупреждения был установлен до 12 июля 2013 г. и продлен до 15 августа 2013 г. 14 августа 2013 г. антимонопольный орган был уведомлен письмом об исполнении предупреждения. Однако после 15 августа 2013 г. вновь поступили жалобы граждан на действия ООО «Росгосстрах» по навязыванию дополнительных услуг при продаже полисов ОСАГО. УФАС возбуждено дело по признакам нарушения антимонопольного законодательства и вынесено решение, в соответствии с которым действия ООО «Росгосстрах» признаны нарушающими п. 3 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции [10]. В данном случае предупреждение фактически не было выполнено, несмотря на наличие соответствующего уведомления. Однако по смыслу ст. 39.1 Закона о защите конкуренции по истечении десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения, дело не подлежит возбуждению. Антимонопольный орган обязан был бы выдать новое предупреждение, не возбуждая дело, даже если в действиях хозяйствующего субъекта по истечении десятидневного срока обнаружены признаки аналогичных нарушений. Очевидно, что законодательная формулировка указанной статьи порождает почву для злоупотреблений. Стоит отметить, что дело не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением лишь при условии выполнения предупреждения. Указание на десятидневный срок, в течение которого антимонопольный орган обязан возбудить дело, следует исключить из п. 8 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции как противоречащее обязанности привлекать к административной ответственности недобросовестных хозяйствующих субъектов.

Кроме того, в исполнении предупреждения существуют следующие сложности, связанные с наличием законодательных пробелов. С введением Четвертого антимонопольного пакета процедура рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства дополнена обязательным требованием устанавливать доминирующее положение, что явилось следствием упразднения реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на товарном рынке более 35 %. Закон о защите конкуренции в п. 10 ч. 1 ст. 23 определяет, что антимонопольный орган обязан установить доминирующее положение хозяйствующего субъекта. Аналогичное требование содержится в п. 1.2 Порядка выдачи предупреждения [11]. Анализ конкуренции на товарном рынке в настоящее время проводится в соответствии с Приказом ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220 [12]. Таким образом, предупреждение должно выдаваться только субъекту, занимающему доминирующее положение на рынке, а требования к анализу конкуренции и установлению доминирующего положения должны быть нормативно закреплены. Однако ни в нормах Закона о защите конкуренции, ни в указанных нормативных актах не регламентирован порядок ознакомления с материалами, которыми обусловлена выдача предупреждения. Данный пробел вызывает риск неисполнения предупреждения хозяйствующими субъектами. Ситуация осложняется наличием коротких сроков, которые устанавливаются антимонопольными органами для исполнения предупреждения. Стоит отметить, что ст. 43 Закона о защите конкуренции определяет, что право знакомиться с материалами дела, представлять

доказательства и знакомиться с доказательствами появляется у предполагаемого нарушителя лишь с момента возбуждения дела. В то же время предупреждение чаще всего выносится до возбуждения дела, в этом состоит его главная функция превентивного реагирования на выявленные нарушения.

Таким образом, ввиду наличия законодательных пробелов и ненадлежащего регулирования процедуры вынесения предупреждения страдает эффективность механизма пресечения нарушений антимонопольного законодательства. Для обеспечения реализации целей Закона о защите конкуренции необходимо внесение в его статьи соответствующих изменений.

Список литературы:

1. О защите конкуренции : федеральный закон РФ от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2006. — № 31, ч. 1, ст. 3434.
2. ФАС России планирует запретить анонимные жалобы на нарушение законодательства [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.garant.ru/news/704763/> (дата обращения: 29.05.2016).
3. Рого, А.В. Предупреждение как новый механизм антимонопольного воздействия при злоупотреблении доминирующим положением / А.В. Рого, С.В. Войченко // Закон. — 2012. — № 10. — С. 53–58.
4. Соколов, А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях / А.Ю. Соколов. — М.: Норма, 2015. — 320 с.
5. Потеева, А.В. Предупреждение антимонопольного органа: проблемы правоприменения // Конкуренция и право. — 2013. — № 6. — С. 9–13.
6. Чоракаев, К.Э. Реформирование института предупреждения антимонопольного органа // Конкуренция и право. — 2014. — № 4. — С. 45–48.
7. Решение Арбитражного суда Челябинской области от 4 марта 2016 г. по делу № А76-31628/2015 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Постановление Президиума ВАС РФ от 15 апреля 2014 г. № 18403/13 по делу А43-26473/2012 // Вестник ВАС РФ. — 2014. — № 10.
9. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 13 ноября 2014 г. № Ф06-16948/2013 по делу № А12-7510/2014 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19 ноября 2014 г. № Ф01-4728/2014 по делу № А43-28184/2013 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Об утверждении Порядка выдачи предупреждения о прекращении действий (бездействий), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства : приказ ФАС РФ от 22 января 2016 г. № 57/16 [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.05.2016).
12. Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке : приказ ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220 [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.05.2016).

О.Г. Соколова,
соискатель кафедры арбитражного
процесса Саратовской государственной
юридической академии

O.G. Sokolova,
postgraduate student of the chair of
the arbitration process of Saratov state
Academy of law
patyeva@mail.ru

О некоторых аспектах реализации права на обращение в суд в отношении неопределенного круга лиц

Аннотация: в статье рассматривается вопрос о судебной защите прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, у которых отсутствует строго персонифицированный интерес к делу. Кратко обосновывается, что понятие «неопределенный круг лиц» в процессуальном значении и материально-правовом смысле различается по своему содержанию, что нужно принимать во внимание при принятии единого Гражданского процессуального кодекса РФ. Доказывается целесообразность раскрытия в процессуальном законе обозначенной категории, поскольку это будет способствовать принятию законных и обоснованных решений с участием неопределенного круга лиц; простого указания в процессуальном законе на некий неопределенный круг субъектов явно недостаточно для формирования единообразной правоприменительной практики.

Ключевые слова: право на обращение в суд, гражданский и арбитражный процесс, судопроизводство, неопределенный круг лиц, прокурор, унификация процессуального законодательства.

Some aspects of the right of access to court against unspecified persons

Abstract: in the present article deals with the issue of judicial protection of rights, freedoms and legitimate interests of an indefinite number of individuals who do not have a strictly personalized interest in the case. Briefly it justified, that the concept of «an indefinite number of persons» in the procedural significance and substantive sense, differs in its content, which must be taken into account when making a unified Civil Procedure Code of the Russian Federation. It proved the feasibility of opening in the procedural law of the aforesaid categories above, as it will facilitate the adoption of legitimate and reasonable decisions involving an indefinite number of persons; simple instructions in the procedural law on a range of subjects unspecified obviously not enough for the formation of a uniform enforcement.

Keywords: the right to appeal to the court, civil and arbitration proceedings, judicial proceedings, an indefinite number of persons, the prosecutor, the unification procedure.

В настоящее время в юридической литературе активно обсуждается важная проблема защиты в судебном порядке прав и законных интересов неопределенного круга лиц. Эта проблема не является сугубо теоретической, поскольку российский законодатель примерно в течение пяти последних лет в той или иной форме апробирует правовой механизм, ориентированный на защиту неперсонифицированных прав и интересов. В частности, в АПК РФ закреплена гл. 28.2 «Рассмотрение дел о защите прав и законных интересов группы лиц», а ст. 42 КАС РФ допускает обращение в суд группы лиц с коллективным административным иском заявлением.

В связи с обсуждением возможности принятия единого ГПК РФ в проекте Концепции по унификации процессуального законодательства предлагается внести в указанный Кодекс отдельную главу под названием «Рассмотрение дел о защите прав и законных интересов группы лиц», согласно которой суды общей и арбитражной юрисдикции будут рассматривать в едином процессуальном поряд-

ке требования по групповым искам и искам с участием неопределенного круга лиц [1, с. 71–73]. Обратимся к важному вопросу о существовании неопределенного круга лиц и тому, каким образом данный круг может с теоретико-практической точки зрения реализовать свое право на обращение в суд.

Право адресации требования в суд для защиты нарушенных прав и законных интересов неопределенного круга лиц зафиксировано в национальных и международных правовых актах, в частности в ст. 18, 46 Конституции РФ 1993 г., в ст. 32 Декларации прав и свобод человека и гражданина [2], в ст. 46 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» [3], в Федеральном законе РФ от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» [4], в ст. 45, 46 ГПК РФ и в других нормативных документах, юридически вводящих и обеспечивающих действие групповых или коллективных исков.

В соответствии со ст. 45 и 46 ГПК РФ прокурор и в случаях, предусмотренных законом, государственные органы, органы местного самоуправления, организации или граждане вправе обратиться в суд с заявлением в защиту нарушенных или оспариваемых прав и охраняемых законом интересов не только конкретных лиц, но и неопределенного круга субъектов [5, с. 16].

На основании ст. 45, 46 Закона РФ «О защите прав потребителей» органы местного самоуправления, общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы), осуществляющие контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг), вправе предъявлять иски в суды о прекращении противоправных действий изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) в отношении неопределенного круга потребителей. В защиту прав и законных интересов неопределенного круга потребителей указанными лицами могут быть заявлены лишь требования, целью которых является признание действий ответчика противоправными или прекращение противоправных действий ответчика (ст. 1065 ГК РФ). Как следствие, проблема возмещения прямого имущественного ущерба по делам с участием неопределенного круга заинтересованных лиц органами правосудия не решается, это вопрос персонализированного характера.

В ходе рассмотрения и разрешения гражданских правовых казусов, в которых фигурирует неопределенный круг лиц, органы правосудия, как правило, ставят перед собой иную задачу — защитить не право и интерес конкретного гражданина или юридического лица, а охватить совокупность однородных, близких по своей правовой природе прав и обязанностей, распространяющихся на таких субъектов, количественный состав которых объективно нельзя установить. Например, это имеет место при предъявлении требований о защите окружающей природной среды, о предоставлении достоверной информации по поводу санитарно-эпидемиологической обстановки на ограниченной территории, или же если изучается вопрос о соответствии действительности рекламных сведений, распространяемых среди потребителей.

Е.Е. Уксусова, системно изучив судебную правоприменительную практику должных категорий гражданских дел, справедливо отмечает, что она обусловлена потребностью в охране весьма специфического объекта, а именно

общественных или государственных благ, присущих всем и каждому. Другими словами, это некие общепризнанные ценности социального, экономического или общественного плана, возведенные законодателем в ранг особо защищаемых со стороны государства [6, с. 42–44].

Это не означает, что проблема рассмотрения гражданских дел с участием неопределенного круга лиц проста. Напротив, как верно подчеркивает А.М. Эрделевский, до сих пор легального определения понятия «неопределенный круг лиц» в российском законодательстве не содержится, что вызывает существенные затруднения в правоприменительной практике. В порядке судебного толкования в Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ за первый квартал 2004 г. разъясняется, что «под неопределенным кругом лиц понимается такой круг лиц, который невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в процесс в качестве истцов, указать в решении, а также решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела» [7, с. 27]. Однако такое определение представляется не вполне удачным, в частности потому, что в нем содержатся правовая и грамматическая неточности [8, с. 11].

Правовая неточность состоит в том, что сегодня ГПК РФ не предусматривает возможности привлечения к участию в деле в качестве истцов ни, как выразился Верховный Суд РФ, круга лиц, ни отдельных лиц. Привлечены в качестве участвующих в деле лиц могут быть лишь соответчики (ч. 2 п. 3 ст. 40 ГПК РФ), а также третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора (п. 1 ст. 43 ГПК РФ). Эти и другие недостатки, выявленные в теории и практике цивилистического судопроизводства, следует учитывать в ходе реформирования российского гражданского процессуального законодательства.

Список литературы:

1. Проект Концепции по унификации процессуального законодательства. Екатеринбург, 2014 // СПС «КонсультантПлюс».
2. Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. — 1991. — № 52, ст. 1865.
3. О защите прав потребителей : закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 3, ст. 140.
4. О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг : федеральный закон РФ от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1999. — № 10, ст. 1163.
5. Бахарева, О.А. Некоторые вопросы судопроизводства по делам о защите прав, свобод и интересов неопределенного круга лиц // Администратор суда. — 2013. — № 2. — С. 16–18.
6. Уксусова, Е.Е. Дела о защите прав неопределенного круга лиц // Российская юстиция. — 1997. — № 11. — С. 42–44.
7. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2004 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2004. — № 11.
8. Эрделевский, А.М. О неопределенном круге лиц в гражданском процессе // Вестник Академии Генеральной Прокуратуры РФ. — 2014. — № 1. — С. 10–14.