

Председатель редакционного совета журнала

**ГРАЧЕВА
Елена
Юрьевна** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права, первый проректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, почетный работник науки и техники РФ.
Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

Заместитель председателя редакционного совета журнала

**ПЕТРУЧАК
Лариса
Анатольевна** доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права, проректор по учебной и воспитательной работе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего профессионального образования РФ.
Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

Главный редактор журнала

**СИТНИК
Александр
Александрович** доцент кафедры финансового права, кандидат юридических наук Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

Ответственный секретарь

**САЛИЯ
Марианна
Романовна** эксперт Отдела организации научно-издательской политики Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

Члены редакционного совета журнала

**БЕЛОВА
(ГАНЕВА)
Габриела** кандидат юридических наук, доцент, декан историко-правового факультета Юго-Западного университета имени Неофита Рильского (Болгария).
Почтовый адрес: 2700, Болгария, г. Благоевград, ул. Ивана Михайлова, д. 66.

**БОЛТИНОВА
Ольга
Викторовна** доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой финансового права, ученый секретарь Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего профессионального образования РФ.
Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

**ВОСКОБИТОВА
Лидия
Алексеевна** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовно-процессуального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего профессионального образования РФ.
Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

**ГАЗЬЕ
Анн** доктор права, доцент Университета Paris Quest Nanterre La Défense (Франция).
Почтовый адрес: 92001, Франция, г. Нантер, авеню Републик, д. 200.

**ГОЛОВНЕНКОВ
Павел
Валерьевич** доктор права, ассессор права, главный научный сотрудник кафедры уголовного и, в частности, экономического уголовного права юридического факультета Потсдамского университета (Германия).
Почтовый адрес: 14482, Германия, г. Потсдам, ул. Августа Бебеля, д. 89.

**ДУБРОВИНА
Елена
Павловна** кандидат юридических наук, член Центризбиркома России, заслуженный юрист РФ.
Почтовый адрес: 109012, Россия, г. Москва, Б. Черкасский пер., д. 9.

**ЕРШОВА
Инна
Владимировна** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой предпринимательского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего профессионального образования РФ, почетный работник юстиции России.
Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

**ЗАХАРОВ
Владимир
Викторович** доктор юридических наук, профессор, председатель Арбитражного суда Курской области.
Почтовый адрес: 305000, Россия, г. Курск, ул. Радищева, д. 33.

**КАШКИН
Сергей
Юрьевич** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

- КОКОТОВ Александр Николаевич** доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда РФ, заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ. Почтовый адрес: 190000, Россия, г. Санкт-Петербург, Сенатская пл., д. 1.
- КОРНЕВ Аркадий Владимирович** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.
- МАРИНО Иван** кандидат юридических наук, доцент Государственного университета «Ориентале» (Неаполь), руководитель Центра мониторинга политико-правовой системы России, Итальянского представительства Фонда конституционных реформ. Почтовый адрес: 80121, Италия, г. Неаполь, виа Карло Поэрио, д. 15.
- МАЦКЕВИЧ Игорь Михайлович** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), президент Союза криминалистов и криминологов, заслуженный деятель науки РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, заместитель председателя Экспертного совета Высшей аттестационной комиссии РФ. Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.
- ПАНАГИОТОПОЛОС Димитриос** доктор права, магистр философии, профессор Афинского университета, вице-ректор Университета Центральной Греции, президент Международной ассоциации спортивного права (IASL), специальный эксперт в области спортивного права в Европейском Союзе, награжден премией «Право: Человек года» (2009) Американским биографическим институтом (ИНК). Почтовый адрес: 10677, Греция, г. Афины, ул. Веранжероу, д. 4.
- РЕШЕТНИКОВА Ирина Валентиновна** доктор юридических наук, профессор, председатель Арбитражного суда Уральского округа, заслуженный юрист РФ, почетный работник судебной системы. Почтовый адрес: 620075, Россия, Екатеринбург, пр-т Ленина, д. 32/27.
- РОССИНСКАЯ Елена Рафаиловна** доктор юридических наук, профессор заведующий кафедрой судебных экспертиз, директор Института судебных экспертиз Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), президент Ассоциации образовательных учреждений «Судебная экспертиза», академик РАЕН, заслуженный деятель науки РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ. Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.
- ХВАН Леонид Борисович** кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Ташкентского государственного юридического института. Почтовый адрес: 100000, Республика Узбекистан, г. Ташкент, Главпочтамт, а/я № 4553.
- ЧАННОВ Сергей Евгеньевич** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина. Почтовый адрес: 410031, Россия, г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25.
- ЧЕРНЫШЕВА Ольга Сергеевна** кандидат юридических наук, начальник отдела Секретариата Европейского Суда по правам человека. Почтовый адрес: 67075, Франция, г. Страсбург, Cedex, ЕСПЧ.
- ЧУЧАЕВ Александр Иванович** доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего профессионального образования РФ. Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.
- ШАЛУМОВ Михаил Славович** доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника Управления — начальник отдела систематизации законодательства и анализа судебной практики в области уголовного судопроизводства Управления систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, судья Верховного Суда РФ (в отставке), член-корреспондент Международной академии психологических наук. Почтовый адрес: 121260, Россия, г. Москва, ул. Поварская, д. 15.
- ЯСКЕРНЯ Ежи** доктор юридических наук, профессор, директор Института права, экономики и управления Университета имени Яна Кохановского в г. Кельц (Польша). Почтовый адрес: 25369, Польша, г. Кельц, ул. Зеромского, д. 5.



Редакционная коллегия журнала

**КАШАНИНА
Татьяна
Васильевна**

профессор кафедры теории государства и права, доктор юридических наук, профессор.
Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

**КЛЕПИЦКИЙ
Иван
Анатольевич**

профессор кафедры уголовного права, доктор юридических наук, профессор.
Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

**МИХАЙЛОВ
Сергей
Михайлович**

доцент кафедры гражданского и административного судопроизводства, кандидат
юридических наук, доцент.
Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

**ОСАВЕЛЮК
Алексей
Михайлович**

профессор кафедры конституционного права, доктор юридических наук, профессор.
Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

**ПОДУЗОВА
Екатерина
Борисовна**

старший преподаватель кафедры гражданского права, кандидат юридических наук.
Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

**СЕРГЕЕВ
Александр
Леонидович**

доцент кафедры конституционного права, кандидат юридических наук;
Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

**СОКОЛОВА
Наталья
Александровна**

начальник Управления организации научной деятельности, доктор юридических наук,
доцент.
Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

**СТУДЕНИКИНА
Марина
Семеновна**

профессор кафедры административного права и процесса, кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник.
Почтовый адрес: 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

Chairperson of the Board of Editors

**GRACHEVA
Elena
Yurievna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Financial Law, First Vice-Rector of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Lawyer of the Russian Federation, Merited Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Merited Specialist in Science and Technology of the Russian Federation.
Mailing address: 132995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

Vice-Chairperson of the Board of Editors

**PETRUCHAK
Larisa
Anatolievna** Doctor of Law, Professor of the Department of Theory of State and Law, Vice-Rector on Educational Work of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation.
Mailing address: 132995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

Chief editor of the magazine

**SITNIK
Alexandr
Alexandrovich** Ph.D. in Law, Associate Professor of the Department of Financial Law of the Kutafin Moscow State Law University.
Mailing address: 132995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

Executive Editor

**SALIYA
Marianna
Romanovna** Expert of the Department of Scientific and Publishing Policy of the Department of Scientific Work of the Kutafin Moscow State Law University.
Mailing address: 132995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

Members of the Board of Editors

**BELOVA-GANEVA
Gabriela** PhD in Law, Associate Professor, Dean of the Faculty of Law and History of the South Western University named after the Neophyte Rilsky (Bulgaria)
Mailing address: 2700, Bulgaria, Blagoevgrad, ul. Ivana Mikhailova, d. 66.

**BOLTINOVA
Olga
Viktorovna** Doctor of Law, Professor, Vice-Chairperson of the Department of the Financial Law, Academic Secretary of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation.
Mailing address: 132995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

**CHANNOV
Sergey
Evgenievich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Service and Labor Law of the Povolzhsky Institute of Government named after P.A. Stolypin.
Mailing address: 410031, Russia, Saratov, Sobornaya ul., d. 23/25.

**CHERNISHOVA
Olga
Sergeevna** PhD in Law, Head of Division at the Registry of the European Court of Human Rights.
Mailing address: European Court of Human Rights, 67075 Strasbourg Cedex, France.

**CHUCHAEV
Aleksandr
Ivanovich** Doctor of Law, Professor of the Department of Criminal Law of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation.
Mailing address: 132995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

**DUBROVINA
Elena
Pavlovna** PhD in Law, Member of the Election Committee of Russia, Merited Lawyer of the Russian Federation.
Mailing address: 109012, Russia, Moscow, B. Cherkasskiy per., d. 9.

**ERSHOVA
Inna
Vladimirovna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of the Entrepreneurial Law of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Worker of the Higher Professional Education of the Russian Federation, Merited Worker of Justice of Russia.
Mailing address: 132995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

**GAZIER
Anne** Doctor of Law, Associate Professor of the University Paris Quest Nanterre La Défense (France).
Mailing address: Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 200 avenue de la République, 92001, Quest Nanterre, La Défense, France.

**GOLOVNENKOV
Pavel
Valerievich** Doctor of Law, Law Assessor, Chief Legal Researcher of the Department of Criminal and Economic Criminal Law of the Law Faculty of the University of Potsdam (Germany).
Mailing address: Universität Potsdam, Juristische Fakultät, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam, Deutschland.



- JASKIERNIA Jerzy** Prof. dr hab. Jan Kochnowski University, Kielce, Poland, Department of Management and Administration Director, Institute of Economy and Administration, Chair, Administration and Legal Sciences Division.
Mailing address:: Str. Żeromskiego 5, Kielce, Poland, 25369.
- KASHKIN Sergey Yurievich** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Integration and European Law of the Kutafin Moscow State Law University.
Mailing address: 132995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.
- KHVAN Leonid Borisovich** PhD in Law, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the Tashkent State Legal Institute.
Mailing address: 100 000, Republic of Uzbekistan, Tashkent, Glavpochtamt, a/ya 4553.
- KOKOTOV Aleksandr Nikolaevich** Doctor of Law, Professor, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Merited Lawyer of the Russian Federation, Merited Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation.
Mailing address: 190000, Russia, St. Petersburg, Senatskaya pl., d. 1.
- KORNEV Arkadiy Vladimirovich** Doctor of Law, Professor, Vice-Chairman of the Department of Theory of State and Law of the Kutafin Moscow State Law University.
Mailing address: 132995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.
- MARINO Ivan** PhD in Law, Associate Professor of the University «L'Orientale», Head of the Monitoring Center for the Political and Legal System of Russia, and of the Italian Representative Office of the Constitutional Reforms Foundation.
Mailing address: via Carlo Poerio, 15, 80121, Napoli, Italia.
- MATSKEVICH Igor Mikhailovich** Doctor of Law, Professor of the Department of Forensic Studies and Criminal Executive Law of the Kutafin Moscow State Law University, President of the Union of Criminalists and Criminologists, Merited Scientist of the Russian Federation, Merited Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Vice-chairman of Advisory Council of the Highest Certifying Commission of the Russian Federation.
Mailing address: 132995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.
- PANAGIOTOPOULOS Dimitrios** Professor of University of Athens, Attorney-at-Law Vice-Rector, University of Central Greece, President of International Association of Sports Law (IASL), awarded «Person of the Year in Law» (2009) from the American Biographical Institute (INC).
Mailing address: 4 Veranzerou Str., 10677, Athens, Greece.
- RESHETNIKOVA Irina Valentinova** Doctor of Law, Professor, Chairperson of the Arbitration Court of the Urals District, Merited Lawyer of the Russian Federation, Merited Worker of the Judicial System.
Mailing address: 620075, Russia, Ekaterinburg, prosp. Lenina, d. 32/27.
- ROSSINSKAYA Elena Rafailovna** Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Judicial Expertise of the Kutafin Moscow State Law University, President of the Association of Educational Institutions «Judicial Expertise», Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Merited Scientist of the Russian Federation.
Mailing address: 132995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.
- SHALUMOV Michail Slavovich** Doctor of Law, Professor, Deputy Head of Directorate — Chief of Branch of the Systematization of Legislation and Analysis of the Judicial Practice at Criminal Procedure of the Directorate of the Systematization of Legislation and Analysis of the Judicial Practice of the Supreme Court of the Russian Federation, Justice of the Supreme Court of the Russian Federation (emeritus), Corresponding member of the International Academy of Psychological Sciences.
Mailing address: 121260, Russia, Moscow, ul. Povarskaya, d. 15.
- VOSKOBITOVA Lidia Alekseevna** Doctor of Law, Professor, the Head of the Department of Criminal Procedural Law of the Kutafin Moscow State Law University, Merited Worker of the Higher Professional Education of the Russian Federation.
Mailing address: 132995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.
- ZAKHAROV Vladimir Viktorovich** Doctor of Law, Professor, Chairman of Arbitration Court of Kursk Region.
Mailing address: 305000, Russia, Kursk, ul. Radischeva, d. 33.



Editorial Board

**KASHANINA
Tatyana
Vasilyevna**

Doctor of Law, Professor of the Department of Theory of State and Law of the Kutafin Moscow State Law University, Professor.

**KLEPITSKIY
Ivan
Anatolyevich**

Doctor of Law, Professor of the Department of Criminal Law of the Kutafin Moscow State Law University, Professor.

**MIKHAILOV
Sergey
Mikhailovich**

Associate Professor of the Department of Civil and Administrative Process of the Kutafin Moscow State Law University, PhD in Law, Associate Professor.

**OSAVELYUK
Aleksy
Mikhailovich**

Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University.

**PODUZOVA
Ekaterina
Borisovna**

PhD in Law, Senior Lecturer of the Department of Civil Law of the Kutafin Moscow State Law University.

**SERGEEV
Aleksandr
Leonidovich**

PhD in Law Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University.

**SOKOLOVA
Natalya
Aleksandrovna**

Head of the Scientific Activities Administration of the Kutafin Moscow State Law University, Doctor of Law, Associate Professor

**STUDENIKINA
Marina
Semenovna**

Professor of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University, PhD in Law, Senior Researcher.

СОДЕРЖАНИЕ

ЮБИЛЕЙ МОСКОВСКОГО ЮРИДИЧЕСКОГО УНИВЕРСИТЕТА ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)

- Вилкова Т. Ю.** *Вопросы системы и содержания принципов уголовного судопроизводства в трудах профессоров кафедры уголовно-процессуального права МГЮА* 11

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

- Селянинова Г. Д.** *Формирование кадрового состава советской судебной системы в октябре 1917 — мае 1918 гг. (на примере Екатеринбургского уезда Пермской губернии)* 22
- Страхов С. Е.** *Особенности реализации Судебной реформы 1864 года в Вологодской губернии* 30

ТЕОРИЯ И ФИЛОСОФИЯ ПРАВА

- Курочкин А. В.** *Концепт «правовая институционализация» и его содержание* 39
- Алфимцев В. Н.** *Проблемы понятийного аппарата и предметных показателей нормативных актов по мониторингу межнациональных конфликтов в России* 48

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

- Остапец О. Г.** *Новеллы законодательства о гражданстве Российской Федерации: за и против.* 56
- Тхабисимов Х. А.** *Некоторые особенности становления и развития института муниципальной собственности в России* 63

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

- Гузнов А. Г.** *Исторический аспект создания и развития центральных банков* 71
- Уксусов В. В.** *Правовое регулирование муниципального финансового контроля.* 81

ГРАЖДАНСКОЕ И СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

- Мочалов С. Ю.** *Некоторые правовые проблемы участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях* 89

ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

- Лютов Н. Л., Герасимова Е. С.** *Дискриминация в сфере труда: вопросы эффективности норм и правоприменительной практики* 100

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

- Имекова М. П.** *Новеллы в правовом регулировании изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.* 109
- Гречун С. А.** *Новейшие тенденции в совершенствовании правового регулирования земельно-имущественных отношений* 116

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

- Клименко Ю. А.** *Организация экстремистского сообщества (ст. 282.1 УК РФ): объект преступления и его значение для квалификации* 123
- Мустафаев С. Э.-оглы.** *Эвтаназия: легализация и уголовная ответственность* 130

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

- Осипов А. Л.** Производство о применении принудительных мер медицинского характера: национальное и международно-правовое измерения 136
- Писаревский И. И.** Соотношение познания и доказывания при определении наказания и проблема качества приговоров 143

КРИМИНАЛИСТИКА И КРИМИНОЛОГИЯ. СУДЕБНАЯ ЭКСПЕРТИЗА

- Сибилькова А. В.** Криминалистическое моделирование личности неизвестного преступника 152
- Леготин М. П., Голубых Н. В., Алимпиев С. А.** Вопросы общесоциального предупреждения экстремизма в молодежной среде 161

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- Исмаилов Ч. М.** Оптимизация полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела 168

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

- Рябцева Е. В.** Правовая природа судебной защиты в международном праве 175
- Лебединец И. Н.** Генезис международно-правового регулирования борьбы с рабством, работоторговлей и другими формами торговли людьми 186
- Баранникова Е. С.** Регулирование закупочных отношений в международном частном праве 192

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

- Вербицкая Т. В.** К вопросу о конституционном закреплении функций парламентов по обеспечению обороны страны (сравнительно-правовое исследование). 198

РЕЦЕНЗИЯ

- Бялкина Т. М.** Муниципальное представительство в системе российской государственности 207

CONTENTS

ANNIVERSARY OF KUTAFIN MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)

- Vilkova T. Y.** *Issues of the system and content of the principles of criminal justice in the works of the professors of the Department of Criminal Procedure Law of the MSAL* 11

PAGES OF HISTORY

- Selyaninova G. D.** *The formation of the staff of the Soviet judicial system in October 1917 – May 1918; evidence on Yekaterinburg District of Perm Province* 22
- Strakhov S. E.** *Implementation of Judicial reform of 1864 in Vologda Governorate* 30

THEORY AND PHILOSOPHY OF LAW

- Kurochkin A. V.** *The concept of "legal institutionalization" and its content* 39
- Alfimtsev V. N.** *The issues of conceptual framework and subject indexes of regulations on monitoring of ethnic conflicts in Russia* 48

STATE AUTHORITY AND MUNICIPAL GOVERNMENT

- Ostapec O. G.** *Amendments to the law on citizenship of the Russian Federation: pros and cons* 56
- Tkhabisimov H. A.** *Some features of formation and development of the institution of municipal property in Russia* 63

FINANCIAL LAW

- Guznov A. G.** *The historical aspect of the foundation and development of Central Banks* 71
- Uksusov V. V.** *Legal regulation of municipal financial control* 81

CIVIL LAW AND FAMILY LAW

- Mochalov S. Y.** *Some legal problems of participation of public law entities in civil-law relations* 89

LABOUR RELATIONS AND SOCIAL SECURITY

- Lyutov N. L., Gerasimova E. S.** *Employment discrimination: issues of effectiveness of norms and practice* 100

ENERGY, ENVIRONMENTAL AND NATURAL RESOURCES LAW

- Imekova M. P.** *New laws in legal regulation of land plots seizure for state and municipal needs* 109
- Grechun S. A.** *The latest trends in the improvement of legal regulation of land property relations* 116

CRIMINAL LAW

- Klimenko Y. A.** *Organizing an extremist community (art. 282.1 of the CC): the object of the crime and its implications for the qualification of a crime* 123
- Mustafayev S. E.-ogly** *Euthanasia: legalization and criminal liability* 130



CRIMINAL PROCEDURE

- Osipov A. L.** *Procedure on the application of compulsory medical measures: national and international legal dimension* 136
- Pisarevskii I. I.** *Correlation of knowledge and establishment of evidence in determining the punishment and the problem of quality of sentences* 143

CRIMINALISTICS AND CRIMINOLOGY. FORENSIC ENQUIRY

- Sibilkova A. V.** *Forensic modelling of an unknown criminal personality* 152
- Legotin M. P., Golubyh N. V., Alimpiev S. A.** *On preventing social extremism among youth* . . 161

LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES

- Ismailov C. M.** *Optimization of the prosecutor's powers at the stage of initiation of criminal proceedings* 168

INTERNATIONAL LAW

- Ryabtseva E. V.** *The legal nature of judicial protection in international law* 175
- Lebedinets I. N.** *The genesis of international legal regulation of combatting slavery, slave trade and other forms of human trafficking* 186
- Barannikova E. S.** *Regulation of procurement in private international law* 192

COMPARATIVE LAW

- Verbitskaya T. V.** *On the issue of constitutional entrenchment of parliaments' functions on defense support of a country (comparative law research)* 198

CRITICAL REVIEW

- Byalkina T. M.** *Municipal representation in the Russian state system* 207

ЮБИЛЕЙ МОСКОВСКОГО ЮРИДИЧЕСКОГО УНИВЕРСИТЕТА ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА

Т. Ю. Вилкова*

Вопросы системы и содержания принципов уголовного судопроизводства в трудах профессоров кафедры уголовно-процессуального права МГЮА

***Аннотация.** Научная разработка вопросов понятия, системы, содержания принципов уголовного судопроизводства осуществлялась учеными кафедры уголовно-процессуального права ВЮЗИ—МЮИ—МГЮА с первых лет ее существования. Анализу современных принципов уголовного судопроизводства посвящены труды действующих профессоров кафедры. Орлов Ю. К. критикует смешение назначения уголовного судопроизводства и принципа, поскольку цель — это результат, на достижение которого направлена система; принципы — основные положения, организующие средства для достижения цели. Анализируя принцип состязательности сторон, он отстаивает активную роль суда в собирании и исследовании доказательств и возражает против наделения стороны защиты правом производства «параллельного расследования». Воскобитова Л. А. указывает, что к принципам уголовного судопроизводства следует относить принципы справедливости судебного разбирательства, публичности и обеспечения государством доступа к правосудию. Состязательность процесса, по мнению Л.А. Воскобитовой, не противоречит наличию у суда собственной инициативы в процессе познания обстоятельств дела, что обусловлено новой ролью суда в современных условиях: он обеспечивает самоограничение государства правом, контролируя и сдерживая в рамках права иные органы государственной власти, ведущие уголовный процесс. К области научных интересов Володиной Л. М. относится механизм обеспечения прав личности в уголовном судопроизводстве, в котором важную роль играют принципы уголовного процесса. Большое внимание Володина Л. М. уделяет принципам законности, установления истины в уголовном процессе, публичности, состязательности, их взаимодействию. В работах Масленниковой Л. Н. впервые в уголовно-процессуальной теории определены понятия «публичное начало», «частное начало», «диспозитивное начало», раскрыто их содержание, выявлена сущность и определены понятия принципов публичности и диспозитивности. Показано, что содержание и соотношение публичного и диспозитивного начал в уголовном судопроизводстве формируются на основе конституционных принципов как системы ценностей.*

© Вилкова Т. Ю. 2016

* Вилкова Татьяна Юрьевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-процессуального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
tvilkova@yandex.ru
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Ключевые слова: принципы, уголовный процесс, уголовное судопроизводство, УПК РФ, состязательность, истина, разумный срок, право обвиняемого на защиту, презумпция невиновности, обязанность доказывания, право на обжалование.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.011-021

Научная разработка вопросов понятия, системы, содержания принципов уголовного судопроизводства осуществлялась учеными кафедры уголовно-процессуального права ВЮЗИ—МЮИ—МГЮА с первых лет ее существования. Основу этих исследований заложили выдающиеся процессуалисты, работавшие на кафедре в советский период: Чельцов М. А., Малькевич Т. В., Лупинская П. А., Тыричев И. В. Анализ современных принципов уголовного судопроизводства посвящены труды действующих профессоров кафедры — Воскобитовой Л. А., Володиной Л. М., Масленниковой Л. Н., Орлова Ю. К.

Действие уголовно-процессуальных принципов в процессе доказывания исследуется доктором юридических наук, профессором, заслуженным юристом РФ **Орловым Юрием Кузьмичом** в работах по теории доказательств и доказывания: в монографиях «Основы теории доказательств в уголовном процессе»¹

и «Проблемы теории доказательств в уголовном процессе»², в научно-практических статьях «Установление истины как цель доказывания в уголовном процессе»³, «К теории принятия решений в уголовном судопроизводстве»⁴, «Проблемы истины в уголовном процессе»⁵, «Структура судебного доказывания и понятие судебного доказательства»⁶; а также в работах по различным процессуальным аспектам судебной экспертизы: «Заключение эксперта как источник выводного знания в судебном доказывании (уголовно-процессуальные, криминалистические и логико-гносеологические проблемы)»⁷, «Производство экспертизы в уголовном процессе»⁸, «Заключение эксперта и его оценка по уголовным делам»⁹, «Процессуальные вопросы применения полиграфа при расследовании уголовных дел»¹⁰, «Судебно-психологическая экспертиза с применением полиграфа: проблема допустимости»¹¹, «Оценка судом достоверности заключения

¹ Орлов Ю. К. Основы теории доказательств в уголовном процессе : науч.-практ. пособие. М. : Проспект, 2001. 144 с.

² Орлов Ю. К. Проблемы теории доказательств в уголовном процессе. М. : Юристъ, 2009. 175 с.

³ Орлов Ю. К. Установление истины как цель доказывания в уголовном процессе // Библиотека криминалиста. 2012. № 4 (5). С. 192–198.

⁴ Орлов Ю. К. К теории принятия решений в уголовном судопроизводстве // Lex Russica. 2010. Т. LXIX. № 3. С. 649–651.

⁵ Орлов Ю. К. Проблемы истины в уголовном процессе // Государство и право. 2007. № 3. С. 50–56.

⁶ Орлов Ю. К. Структура судебного доказывания и понятие судебного доказательства // Вопросы борьбы с преступностью. 1977. № 28. С. 86–101.

⁷ Орлов Ю. К. Заключение эксперта как источник выводного знания в судебном доказывании (уголовно-процессуальные, криминалистические и логико-гносеологические проблемы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1985. 54 с.

⁸ Орлов Ю. К. Производство экспертизы в уголовном процессе : учебное пособие / под ред. П. А. Лупинской. М. : ВЮЗИ, 1982. 79 с.

⁹ Орлов Ю. К. Заключение эксперта и его оценка по уголовным делам : учебное пособие. М. : Юрист, 1995. 64 с.

¹⁰ Орлов Ю. К., Холодный Ю. И. Процессуальные вопросы применения полиграфа при расследовании уголовных дел // Уголовный процесс. 2013. № 3 (99). С. 28–35.

¹¹ Орлов Ю. К., Холодный Ю. И. Судебно-психологическая экспертиза с применением полиграфа: проблема допустимости // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2009. № 12. С. 79–84.

эксперта»¹² и др. Принципам правосудия посвящены разделы учебников по дисциплине «Правоохранительные органы», вышедшие под редакцией Ю. К. Орлова¹³.

Многие положения, которые в настоящее время вошли в текст уголовно-процессуального закона, ранее были обоснованы Ю. К. Орловым. Так, положение о свободе оценки доказательств он относил к числу принципов уголовного судопроизводства задолго до включения его в главу 2 УПК РФ¹⁴. Анализируя положение стороны защиты в состязательном процессе, Ю. К. Орлов возражал против надления ее правом производства «параллельного расследования», поскольку это «означало бы коренную ломку всего нашего уголовного процесса, замену его другим, чуждым для нас его типом, мало пригодным для российской действительности»¹⁵. Как известно, в последующем идея параллельного расследования не была закреплена в УПК РФ (хотя некоторые ее следы можно увидеть в ч. 3 ст. 86).

В настоящее время вопрос о том, может ли цель, назначение уголовного судопроизводства быть одновременно и его принципом, приобрел особое значение, поскольку глава вторая УПК РФ, посвященная принципам, начинается со ст. 6 «Назначение уголовного судопроизводства». Однако этот вопрос возник давно. Ю. К. Орлов еще в период действия УПК РСФСР 1960 года, когда задачи советского уголовного судопроизводства определялись как быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение виновных и обеспечение правильного применения закона с тем, чтобы каждый совершивший преступление был подвергнут справедливому наказанию и ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности и осужден (ст. 2), когда закон

закреплял требование всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела (ст. 20, 343) и необходимость установления истины по делу (ч. 1 ст. 89, ч. 2 ст. 243, ч. 2 ст. 246, ч. 2 ст. 257 и др.), указывал на ошибочность смешения цели уголовного процесса и принципа, поскольку «цель — это результат, на достижение которого направлена система; принципы — основные положения, организующие средства для достижения цели»¹⁶. Кроме того, Ю. К. Орлов подчеркивал, что истина является целью доказывания, а не процесса в целом (поскольку установлением истины процесс не завершается), а всесторонность, полнота и объективность исследования — не сама истина, а лишь средство ее установления¹⁷.

Большое внимание Ю. К. Орлов уделяет роли суда в состязательном процессе: лежит ли на суде обязанность доказывания, должен ли суд принимать решение лишь на основе доказательств, представленных сторонами? Рассматривая две модели состязательности («чистой» состязательности, присущей процессу англо-американского типа, и состязательности, характерной для континентальной системы права), Ю. К. Орлов отстаивает преимущества последней: «представляется правильной и наиболее соответствующей российским реалиям позиция авторов, считающих, что принцип состязательности не исключает, а предполагает активность суда. Суд не должен ограничиваться ролью беспристрастного и безынициативного арбитра, равнодушного к истине, а должен предпринимать все меры к ее установлению, особенно при недостаточности или недоброкачественности доказательственного материала, представленного сторонами»¹⁸, поскольку «принцип состязательности — не самоцель, а лишь средство достижения других целей, и

¹² Орлов Ю., Шишков С., Гришина Е. Оценка судом достоверности заключения эксперта // Российская юстиция. 1995. № 11. С. 29.

¹³ Судостроительство и правоохранительные органы : учебник / отв. ред. Ю. К. Орлов. 3-е изд. М. : Проспект, 2011. 512 с. ; Судостроительство и правоохранительные органы : учебник для бакалавров / под ред. Ю. К. Орлова. М. : Проспект, 2012. 398 с.

¹⁴ Орлов Ю. К. Основы теории доказательств в уголовном процессе. С. 81.

¹⁵ Указ. соч. С. 21.

¹⁶ Указ. соч. С. 12.

¹⁷ Указ. соч.

¹⁸ Орлов Ю. К. Основы теории доказательств в уголовном процессе. С. 20. См. также: Ищенко Е. П., Орлов Ю. К. О недостатках действующего УПК РФ // Вестник криминалистики. 2005. Вып. 3 (15). С. 7.

прежде всего достижения истины, это лишь метод искания истины. И он должен действовать только в тех пределах, в которых способствует этой цели»¹⁹.

Доктор юридических наук, профессор, **Лидия Алексеевна Воскобитова**, с 2009 года заведующая кафедрой уголовно-процессуального права в своих трудах подробно рассматривает вопрос о системе принципов уголовного судопроизводства на современном этапе, указывая, что к принципам следует относить не только положения, указанные в главе 2 УПК РФ, но также не вошедшие в нее принципы справедливости судебного разбирательства, публичности и обеспечения государством доступа к правосудию²⁰. Следует отметить, что положение о независимости судей Л. А. Воскобитова относилась к числу уголовно-процессуальных принципов еще до включения в УПК РФ ст. 8.1.

Большой научный интерес представляют работы Л. А. Воскобитовой о роли суда в условиях действия принципа состязательности уголовного судопроизводства. В деятельности суда по осуществлению судебного контроля в досудебных стадиях и при отправлении правосудия принцип состязательности приобретает ценностно-ориентирующее значение: «Являясь неотъемлемым элементом справедливого судебного разбирательства, рассматриваемый принцип ориентирует судебную деятельность на защиту социальных ценностей демократического государства, среди которых первостепенное значение приобретает обеспечение и

защита государством прав человека, самоограничение государства правом. Это позволяет особо выделить принцип состязательности и равноправия сторон в механизме реализации судебной власти, так как именно он придает последнему качество справедливости и обеспечивает справедливость как самого судопроизводства, так и принятого судебного решения»²¹. В современных условиях суд обязан выполнять новую для него роль: обеспечивать самоограничение государства правом, контролировать и сдерживать в рамках права иные органы государственной власти, ведущие уголовный процесс. Этим обусловлена и новая роль суда в познании обстоятельств дела при рассмотрении и разрешении его в судебном разбирательстве, который не может занимать положение стороннего наблюдателя, но наделен собственной инициативой²². Л. А. Воскобитова указывает, что искажения в понимании принципа состязательности и несформированность практики состязательного процесса, обеспечивающего всесторонность и полноту установления фактических обстоятельств дела и справедливость судебного разбирательства, являются причиной обвинительного уклона в деятельности как суда, так и органов предварительного расследования и прокурора²³.

Одним из наиболее дискуссионных вопросов в теории уголовно-процессуального права остается вопрос о том, должны ли суд, прокурор, следователь, дознаватель устанавливать обстоятельства дела всесторонне, полно и объ-

¹⁹ Орлов Ю. К. Проблемы теории доказательств в уголовном процессе. С. 20.

²⁰ Воскобитова Л. А. Механизм реализации судебной власти посредством уголовного судопроизводства : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09. М., 2004. С. 233—304 ; *Она же*. Принципы уголовного судопроизводства // Уголовный процесс : учебник для бакалавров / отв. ред. Л. А. Воскобитова. М. : Проспект, 2013. С. 56—87 ; *Она же*. Принципы правосудия // правоохранительные органы : учебник / отв. ред. Ю. К. Орлов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010. С. 53—59, 116—119 ; *Она же*. Принципы правосудия // Судостроительство и правоохранительные органы : учебник / отв. ред. Ю. К. Орлов. М. : Проспект, 2012. С. 50—62, 84—87 (Серия учебников МГЮА для бакалавров) ; *Она же*. Реформа уголовного судопроизводства продолжается: знать бы направление // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2014. № 2 (2). С. 77 ; *Она же*. Основания отмены или изменения приговора в апелляционной инстанции // Lex Russica. 2012. Т. LXXI. № 5. С. 979, 985.

²¹ Воскобитова Л. А. Состязательность и равноправие сторон как процессуальная основа познавательной деятельности в судебном разбирательстве // Lex Russica. 2005. Т. LXIV. № 4. С. 743.

²² Воскобитова Л. А. Познавательная деятельность суда в уголовном судопроизводстве // Lex Russica. 2005. Т. LXIV. № 1. С. 101.

²³ Воскобитова Л. А. Обвинение или обвинительный уклон? // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3. С. 455.

ективно в условиях действия принципа состязательности и равноправия сторон. Л. А. Воскобитова на основе системного анализа УПК РФ приходит к выводу, что «в настоящее время, в отличие от советского уголовного процесса, сторона обвинения становится единственным субъектом уголовно-процессуальных отношений, на котором лежит обязанность исследовать обстоятельства дела всесторонне, полно и объективно»²⁴. Эта обязанность предопределяет различие между досудебным соглашением о сотрудничестве и сделки о признании: «Положения гл. 40.1 УПК РФ убедительно показывают, что российский обвинитель не получил права «распоряжаться обвинением» в ответ на заключение с подозреваемым (обвиняемым) досудебного соглашения о сотрудничестве. Обвинитель обязан установить всесторонне и полно все обстоятельства преступной деятельности такого лица, определить квалификацию в соответствии с установленными обстоятельствами и предъявить ему обвинение в полном объеме. Заключение досудебного соглашения, таким образом, не влияет на объем предъявленного обвинения и учитывается только при назначении наказания и только в тех пределах, которые предписаны уголовным законом»²⁵.

Большое внимание Л. А. Воскобитова уделяет организационно-правовым мерам, необходимым для обеспечения действия принципов уголовного судопроизводства и выполнения его назначения. Так, в своих трудах Л. А. Воскобитова отстаивает необходимость сохранения стадии возбуждения уголовного дела во избежание возложения на следователей, дознава-

телей обязанности проверки сообщений о преступлениях (исчисляемых почти в 30 млн в год) в ходе предварительного расследования (в случае упразднения стадии возбуждения уголовного дела)²⁶. Рассматривая спорный вопрос о возможности сокращения нагрузки апелляционных инстанций путем установления в законе ряда ограничений на апелляционное обжалование, Л. А. Воскобитова убедительно показывает конституционные ограничения, которые не позволяют идти этим путем изменения процессуального законодательства, и предлагает другую возможность сокращения этой нагрузки путем обеспечения своевременного прекращения дел на стадии расследования при наличии соответствующих оснований, что позволит сократить количество дел, рассматриваемых первой инстанцией, примерно на 22% и соответственно снизить нагрузку апелляционных инстанций судов среднего звена²⁷.

К области научных интересов доктора юридических наук, профессора **Людмилы Мильтоновны Володиной** (ранее заведовавшей кафедрой уголовного процесса и криминалистики Института государства и права Тюменского государственного университета) относится механизм обеспечения прав личности в уголовном судопроизводстве²⁸, в котором важную роль играют принципы уголовного процесса.

Среди гарантий охраны прав и свобод личности особое место принадлежит деятельности суда по осуществлению правосудия²⁹. В связи с этим каждому должно быть обеспечено право на судебную защиту, в котором Л. М. Володина выделяет несколько элементов: право на

²⁴ Воскобитова Л. А. Состязательность: две концепции участия адвоката в доказывании. Статья 2. Программа // Уголовное судопроизводство. 2012. № 4. С. 13.

²⁵ Воскобитова Л. А. Некоторые особенности расследования при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве: уяснение смыслов // Lex Russica. 2010. Т. LXIX. № 3. С. 451.

²⁶ Воскобитова Л. А. Кризис уголовного судопроизводства и некоторые предложения к концепции реформирования досудебного производства // Обвинение и защита по уголовным делам: исторический опыт и современность : сб. ст. по материалам Междунар. науч.-практ. конференции, посвящ. 100-летию со дня рожд. проф. Николая Сергеевича Алексеева / под ред. Н. Г. Стойко. СПб.: СПбГУ, 2015. С. 105—119.

²⁷ Воскобитова Л. А. Конституционные основы апелляции в уголовном судопроизводстве // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12. С. 1619—1624.

²⁸ Володина Л. М. Механизм обеспечения прав личности в уголовном процессе : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998.

²⁹ Володина Л. М. Разделение властей: обеспечение прав человека // Вестник Оренбург. гос. ун-та. 2005. № 3—1. С. 15—17.

беспрепятственное обращение каждого в суд; право на рассмотрение дела независимым и беспристрастным судом; право на обжалование любого незаконного действия и решения должностных лиц и органов, осуществляющих производство по уголовному делу; право на рассмотрение и разрешение дела в разумные (установленные законом) сроки; право на легитимный (законный) состав суда; право на законную, гласную процедуру рассмотрения дела независимым и беспристрастным судом; право на справедливое решение суда; право на компенсацию причиненного вреда³⁰. Как видим, многие из этих взаимосвязанных элементов являются компонентами принципов уголовного судопроизводства (ст. 6.1, 7, 8, 8.1, 11, 19 УПК РФ).

Большое внимание Л. М. Володина уделяет принципам законности, установления истины в уголовном процессе, публичности, состязательности, их взаимодействию³¹.

Говоря о публичном начале в отечественном уголовном процессе, Л. М. Володина указывает его истоки: «Исходя из своеобразия развития российской государственности, основным началом российского (как и в целом континентального) процесса является публичность, целью доказывания в уголовном судопроизводстве стран, где существует континентальная правовая система, является установление истины, а не обеспечение формального равенства сторон. У нас не частный исковой процесс. Думается, что обусловленность публичного начала в российском уголовном процессе следует искать в истоках древности. Развитие публичного начала предопределено ментальностью российской жизни. Община (общность, общество) изначально считается основой общественной жизни на Руси... Несмотря на существование частного

начала в сфере разрешения социальных конфликтов (правосудием это еще не назовешь), на самых ранних этапах развития славянских общин преступивший закон должен был отвечать за свои проступки перед обществом. Требование воздаяния за содеянное шло от самой общины. Социальный механизм возмездия требовал наглядности процедуры, гласности ее. Обществу не было безразлично, как разрешается тяжба, ибо “суд на миру” был залогом справедливости, правды»³².

Анализируя принцип законности, Л. М. Володина подчеркивает роль Конституционного Суда РФ в его обеспечении в уголовном судопроизводстве. Акты Конституционного Суда РФ, по мнению ученого, с одной стороны, обладают свойствами правоприменительного акта, а с другой — рассчитаны на многократное повторение и адресованы неопределенному кругу субъектов; их «можно определить как правовые акты, устанавливающие конституционность или неконституционность применяемых или подлежащих применению нормативных актов (правовых норм), обладающие юридической силой и свойством общеобязательности для суда и иных правоприменительных органов, прекращающие правоотношения, возникшие в связи с применением неконституционной нормы, основанные на толковании рассматриваемых нормативных актов (правовых норм) и Конституции РФ»³³. В целях совершенствования закрепления в УПК РФ принципа законности Л. М. Володина предлагает дополнить его ст. 6 положениями, направленными на обеспечение данного принципа: о применении в уголовном судопроизводстве решений Конституционного Суда РФ, а также о том, что нарушение закона судом, прокурором, следователем, дознавателем при производстве по уголовному делу влечет за собой установленную законом ответ-

³⁰ Володина Л. М. Судебная власть и право на судебную защиту // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 202.

³¹ Володина Л. М. Установление истины в уголовном процессе // Вопросы правоведения. 2013. № 3 (19). С. 317—335; Она же. Некоторые проблемы российской уголовной политики // Библиотека криминалиста. 2014. № 3 (14). С. 225—232; Она же. Уголовное судопроизводство. Проблемы справедливости и доступа к правосудию // Уголовный процесс. 2009. № 4. С. 20—27.

³² Володина Л. М. Проблемы организации и функционирования судебной власти // Администратор суда. 2006. № 1.

³³ Володина Л. М. Роль и место постановлений Конституционного Суда РФ в уголовном процессе // Российский юридический журнал. 2006. № 3. С. 101.

ственность, признание недействительности незаконных актов и их отмену³⁴.

Ранние научные исследования доктора юридических наук, профессора **Ларисы Николаевны Масленниковой** посвящены реализации принципов уголовного судопроизводства на стадии возбуждения уголовного дела³⁵.

Глубокому анализу в трудах Л. Н. Масленниковой подвергаются понятие, содержание и соотношение публичного и диспозитивного начал в современном уголовном судопроизводстве России: этим вопросам посвящено диссертационное исследование «Публичное и диспозитивное начала в уголовном судопроизводстве России»³⁶, а также научно-практические статьи «К вопросу о расширении перечня дел частного-публичного обвинения»³⁷, «О соотношении общественных и частных интересов в уголовном судопроизводстве»³⁸, «УПК РФ и перспективы развития уголовного судопроизводства в России»³⁹, «Внешние факторы, определяющие основные тенденции в развитии уголовного судопроизводства»⁴⁰, «Методологические подходы к развитию уголовно-процессуальной теории и законодательства»⁴¹.

Интерес к публичному и диспозитивному началу обусловлен тем, что, по справедливому замечанию Тарасова А. А., «все споры в уголовно-процессуальной науке возникают и разрешаются в том или ином контексте проблемы соотношения публичного (публично-правового, официального) и диспозитивного (частно-правового, частного) начал в уголовном процессе»⁴².

В работах Л. Н. Масленниковой впервые в уголовно-процессуальной теории определены понятия «публичное начало», «частное начало», «диспозитивное начало», раскрыто их содержание, выявлена сущность и определены понятия принципов публичности и диспозитивности.

Л. Н. Масленникова указывает, что «соотношение между публичным и диспозитивным началами обусловлено: соотношением между интересами государства и индивидуальными интересами заинтересованных участников в содержании общественного интереса, защита которого обеспечивается действием государственной власти (публичного интереса); соотношением между публичными и частными

³⁴ Володина Л. М. Проблемы гарантий в уголовном процессе // Вестник Оренбург. гос. ун-та. 2006. № 3(53). С. 43.

³⁵ Масленникова Л. Н. Процессуальное значение результатов проверочных действий в доказывании по уголовному делу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. М., 1990. 213 с. ; Она же. Процессуальное значение результатов проверочных действий в доказывании по уголовному делу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. 20 с. ; Она же. Правовая природа проверочных действий и совершенствование их производства органами внутренних дел // Совершенствование правовой основы расследования преступлений органами внутренних дел : сб. науч. трудов. М. : Изд-во Акад. МВД СССР, 1991. С. 39—46 ; Она же. Процессуальное значение результатов проверочных действий в доказывании по уголовному делу : учебное пособие. М. : Изд-во Акад. МВД РФ, 1993. 57 с.

³⁶ Масленникова Л. Н. Публичное и диспозитивное начала в уголовном судопроизводстве России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 555 с.

³⁷ Масленникова Л. Н. К вопросу о расширении перечня дел частного-публичного обвинения // Актуальные проблемы раскрытия и расследования преступлений : межвуз. сборник науч. трудов. Красноярск : Изд-во Сиб. юрид. ин-та МВД России, 1999. Ч. 1. С. 146—153.

³⁸ Масленникова Л. Н. О соотношении общественных и частных интересов в уголовном судопроизводстве // Духовность. Правопорядок. Преступность : материалы науч.-практ. конференции, 28 марта 1996 г. М. : Изд-во Акад. МВД России, 1996. С. 201—206.

³⁹ Масленникова Л. Н. УПК РФ и перспективы развития уголовного судопроизводства в России // Lex Russica. 2010. Т. LXIX. № 3. С. 551—567.

⁴⁰ Масленникова Л. Н. Внешние факторы, определяющие основные тенденции в развитии уголовного судопроизводства // Lex Russica. 2010. Т. LXIX. № 5. С. 1008—1028.

⁴¹ Масленникова Л. Н. Методологические подходы к развитию уголовно-процессуальной теории и законодательства // Lex Russica. 2006. Т. LXV. № 6. С. 1198—1214.

⁴² Тарасов А. А. О публичном интересе в делах частного обвинения // Мировой судья. 2012. № 4. С. 20.

интересами, защита которых не обеспечивается исполнительной властью; соотношением между правовыми средствами обеспечения защиты публичного интереса (обязанностями, запретами, правовыми ограничениями, мерами пресечения, субъективными публичными правами), с одной стороны, и правовыми средствами защиты частного интереса (субъективными частными правами)»⁴³.

Общей системой ценностей, определяющей социальную значимость интересов в уголовном процессе выступает, по мнению автора, система конституционных принципов. Именно на основе конституционных принципов, как системы ценностей, формируется определенное содержание и отношение публичного и диспозитивного начал в уголовном судопроизводстве.

Говоря о принципе публичности, автор призывает различать публичность как принцип и публичное начало как основу уголовного судопроизводства. Первое определяет характер уголовно-процессуальной деятельности (публично-правовой), второе раскрывает характер интереса (публичный), его носителей, характер деятельности. Принцип публичности характеризует уголовный процесс прежде всего как деятельность, осуществляемую в интересах общего блага, а не только отдельных лиц, таким образом, защищая общество в целом, уголовный процесс защищает отдельного человека. В этом состоит специфичность этого принципа. Публичность как принцип уголовно-процессуальной деятельности проявляется через императивные, повелительные, безусловно обязательные нормы уголовно-процессуального права, регулирующие отношения государственных органов, должностных лиц и частных лиц, подчиняя волю субъектов уголовного процесса достижению цели уголовного судопроизводства⁴⁴.

Л. Н. Масленникова все принципы уголовного процесса анализирует с точки зрения проявления публичного или диспозитивного начала. Так, выделяя принцип защиты прав потерпевшего от преступлений, автор определяет его как положение, в соответствии с которым государство обязано обеспечить потерпевшему доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба; благодаря этому принципу впервые на конституционном уровне на государство возложена эта публично-правовая обязанность⁴⁵. Реализация потерпевшим права на доступ к правосудию и возмещение ущерба выражает солидарность с государственной властью по достижению цели уголовного судопроизводства (публичное начало). Однако в праве потерпевшего отказаться от доступа к правосудию проявляется автономность от государственной власти (диспозитивное начало). Обеспечение государственной властью права обвиняемого на защиту, равно как и использование обвиняемым предоставленных ему прав, свидетельствуют о солидарности государственной власти с обвиняемым по достижению цели уголовного судопроизводства (публичное начало). Напротив, отказ обвиняемого от защитника (кроме случаев обязательного участия защитника) свидетельствует об отказе лица сотрудничать с государственной властью по достижению цели уголовного судопроизводства, выражает автономию личности от государственной власти (диспозитивное начало)⁴⁶.

В сфере научных интересов Л. Н. Масленниковой лежит исследование и других принципов уголовного судопроизводства.

Действие принципа состязательности через призму процессуального положения сторон анализируется в статьях Л. Н. Масленниковой «Государственный обвинитель в состязательном уголовном процессе»⁴⁷, «Процессуальный контроль за законностью решений, которые

⁴³ Масленникова Л. Н. Публичное и диспозитивное начала в уголовном судопроизводстве России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 470.

⁴⁴ См.: Масленникова Л. Н. Публичное и диспозитивное начала в уголовном судопроизводстве России. С. 9.

⁴⁵ Указ. соч. С. 250.

⁴⁶ Указ. соч. С. 239.

⁴⁷ Масленникова Л. Н. Государственный обвинитель в состязательном уголовном процессе // Правовые воззрения А.Ф. Кони и современность : материалы межкафедр. науч. семинара. М. : Изд-во Акад. МВД России, 1994. С. 38—41.

могут препятствовать доступу к правосудию, в свете изменений, внесенных в УПК РФ 28 декабря 2010 г.»⁴⁸, «Правовые возможности защиты законного интереса потерпевшего в уголовном судопроизводстве»⁴⁹, «Деятельность защитника в суде с участием присяжных заседателей не должна создавать оснований к отмене оправдательного приговора»⁵⁰, «Мониторинг УПК РФ с позиций адвокатов»⁵¹, «Правовые основания для заявления гражданского

иска о возмещении морального вреда в уголовном процессе»⁵².

Ряд исследований Л. Н. Масленниковой затрагивает такие принципы уголовного судопроизводства, как презумпция невиновности⁵³, неприкосновенность личности⁵⁴, обеспечение доступа к правосудию⁵⁵ (положение, которое также нередко относят к числу принципов уголовного процесса⁵⁶). Так, Л. Н. Масленникова указывает на недопустимость встречающегося в судебной

⁴⁸ Масленникова Л. Н. Процессуальный контроль за законностью решений, которые могут препятствовать доступу к правосудию, в свете изменений, внесенных в УПК РФ 28 декабря 2010 г. // Вестник Следственного комитета РФ. 2011. № 1 (11). С. 61—67.

⁴⁹ Масленникова Л. Н. Правовые возможности защиты законного интереса потерпевшего в уголовном судопроизводстве // Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: год правоприменения и преподавания : материалы междунар. науч.-практ. конференции, 27—28 октября 2003 г. М. : Изд-во МГЮА, 2004. С. 118—123.

⁵⁰ Масленникова Л. Н. Деятельность защитника в суде с участием присяжных заседателей не должна создавать оснований к отмене оправдательного приговора // Адвокатура. Государство. Общество : сборник материалов VI ежегод. науч.-практ. конференции, 2009 г. М. : Информ-Право, 2009. С. 277—289.

⁵¹ Масленникова Л. Н. Мониторинг УПК РФ с позиций адвокатов // Уроки реформы уголовного правосудия в России (по материалам работы Межведомственной рабочей группы по мониторингу УПК РФ и в связи с пятилетием со дня его принятия и введения в действие) : сборник статей и материалов. М. : Юристъ, 2006. С. 255—265.

⁵² Масленникова Л. Н. Правовые основания для заявления гражданского иска о возмещении морального вреда в уголовном процессе // Следователь. 1998. № 3. С. 21—22.

⁵³ Масленникова Л. Н. Проблемы реализации конституционного принципа презумпции невиновности // Материалы международной науч.-практ. конференции, посвящ. 15-летию Конституции РФ. М., 2009. Т. 2. С. 432—440.

⁵⁴ Масленникова Л. Н. Судебный контроль за законностью процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия. Лекция. М. : Изд-во Акад. МВД России, 1994. 31 с. ; Она же. Становление судебного контроля за арестом и содержанием под стражей в стадии предварительного расследования // Актуальные проблемы расследования преступлений. Труды Академии. М. : Изд-во Акад. МВД России, 1995. С. 85—93 ; Она же. Судебный контроль: от Конституции до УПК // Российская юстиция. 1995. № 8. С. 45.

⁵⁵ Масленникова Л. Н. Деятельность органов расследования по обеспечению доступа к правосудию потерпевшим от преступлений в России : лекция. М. : Изд-во Акад. МВД России, 1995. 24 с. ; Она же. Конституционное право граждан на доступ к правосудию и проблемы его обеспечения в условиях действия УПК РФ // Конституционная защита граждан от преступных посягательств, реализуемая нормами уголовного и уголовно-процессуального законодательства : материалы Всерос. межведомств. науч.-практ. конференции (19—20 февраля 2004 года). М. : Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2004. С. 38—44 ; Она же. Ограничение доступа к правосудию потерпевшего от преступления // Процессуальные и криминалистические проблемы производства по уголовным делам : сборник науч. трудов. М. : Изд-во Акад. МВД России, 1995. С. 24—28 ; Она же. Право потерпевшего от преступления призвать на помощь государственную власть // Защита прав человека и соблюдение законности органами внутренних дел : материалы междунар. науч.-практ. конференции (10 декабря 1998 г.). М. : Щит-М, Изд-во МЮИ МВД России, 1999. С. 150—154.

⁵⁶ Воскобитова Л. А. Принципы уголовного судопроизводства // Уголовный процесс : учебник для бакалавров / отв. ред. Л. А. Воскобитова. М. : Проспект, 2013. С. 66—69.

практике нарушения принципа презумпции невиновности, которое проявляется в отсутствии в приговоре обоснования избрания меры пресечения в отношении осужденного до вступления приговора в законную силу⁵⁷. По мнению Л. Н. Масленниковой, решение о возбуждении уголовного дела, в котором содержится утверждение, что следователь установил совершение преступления конкретным лицом, противоречит принципу презумпции невиновности⁵⁸. О дискуссионном характере данного вопроса свидетель-

ствует то, что Европейский Суд по правам человека в ряде своих решений также подчеркивает недопустимость указания на виновность лица, прежде чем была доказана его вина в порядке, предусмотренном законом⁵⁹. Л. Н. Масленникова отмечает, что существование параллельного надзора за деятельностью следователя со стороны двух государственных органов (руководителя следственного органа и прокурора) создает предпосылки для нарушения принципа разумного срока уголовного судопроизводства⁶⁰.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Володина Л. М. Некоторые проблемы российской уголовной политики // Библиотека криминалиста. — 2014. — № 3 (14). — С. 225—232.
2. Володина Л. М. Проблемы гарантий в уголовном процессе // Вестник Оренбургского государственного университета. — 2006. — № 3 (53). — С. 42—47.
3. Володина Л. М. Установление истины в уголовном процессе // Вопросы правообразования. — 2013. — № 3 (19). — С. 317—335.
4. Воскобитова Л. А. Конституционные основы апелляции в уголовном судопроизводстве // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 12. — С. 1619—1624.
5. Воскобитова Л. А. Обвинение или обвинительный уклон? // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 3. — С. 455—462.
6. Воскобитова Л. А. Состязательность и равноправие сторон как процессуальная основа познавательной деятельности в судебном разбирательстве // Lex Russica. — 2005. — Т. LXIV. — № 4. — С. 742—752.
7. Масленникова Л. Н. Внешние факторы, определяющие основные тенденции в развитии уголовного судопроизводства // Lex Russica. — 2010. — Т. LXIX. — № 5. — С. 1008—1028.
8. Масленникова Л. Н. Методологические подходы к развитию уголовно-процессуальной теории и законодательства // Lex Russica. — 2006. — Т. LXV. — № 6. — С. 1198—1214.
9. Орлов Ю. К. Проблемы истины в уголовном процессе // Государство и право. — 2007. — № 3. — С. 50—56.
10. Орлов Ю. К. Установление истины как цель доказывания в уголовном процессе // Библиотека криминалиста. — 2012. — № 4(5). — С. 192—198.

Материал поступил в редакцию 29 июня 2015 г.

⁵⁷ Масленникова Л. Н. Проблемы реализации конституционного принципа презумпции невиновности. С. 432—433.

⁵⁸ Масленникова Л. Н. Процессуальный контроль за законностью решений... С. 63.

⁵⁹ Постановление Европейского Суда по правам человека от 4 июня 2013 года по делу Теодор (Teodor) против Румынии. Жалоба № 46878/06 // Бюллетень ЕСПЧ. 2013. № 11 ; постановление Европейского Суда по правам человека от 3 октября 2002 года по делу Бехмер (Bohmer) против Германии. Жалоба № 37568/97 // Бюллетень ЕСПЧ. 2003. № 3 ; постановление Европейского Суда по правам человека от 20 мая 2010 года по делу Хайдаров (Khaydarov) против Российской Федерации. § 147 // Бюллетень ЕСПЧ. Российское издание. 2011. № 3. С. 10, 76—95.

⁶⁰ Масленникова Л. Н. Процессуальный контроль за законностью решений... С. 62, 67.

ISSUES OF THE SYSTEM AND CONTENT OF THE PRINCIPLES OF CRIMINAL JUSTICE IN THE WORKS OF THE PROFESSORS OF THE DEPARTMENT OF CRIMINAL PROCEDURE LAW OF THE MSAL

VILKOVA Tatyana Yuryevna — PhD in Law, Associate Professor of the Department of Criminal Procedure Law of the Federal State Budget Educational Institution of Higher Professional Education “Kutafin Moscow State Law University (MSAL)”
[tvilkova@yandex.ru]
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. Since the very first years of the work of the Department of Criminal Procedure Law, the scholars of ALCL-MLI-MSAL have been engaged in scientific development of issues of the concept, system and content of principles of criminal justice. The works of the professors of the Department are devoted to the analysis of modern principles of criminal justice. Prof. Orlov criticizes the confusion of the purpose of criminal justice and its principle because the purpose means the result that the system aims to achieve, whereas principles are fundamental provisions or means that govern the achievement of purposes. Analyzing the adversarial principle, he defends the active role of the court in the process of collecting and examining evidences, but he objects to providing the defense with the right to conduct “parallel investigation”. Prof. Voskobitova points out that the principles of criminal justice must also include the principle of fair trial, the principle of publicity and the principle of access to justice ensured by the state. The adversarial nature of the proceedings does not contradict to the discretion of the court to consider the circumstances of the case due to the new role of the court in modern conditions. The court ensures self-limitation of states in accordance with the law, it controls and deters within the framework of the law government agencies that administer criminal justice. The realm of scientific interests of Prof. Volodina includes the mechanism of ensuring the rights of individuals during criminal proceedings, where principles of due process play a very important role. Prof. Volodina pays a lot of attention to the principles of rule of law, establishing the truth in criminal proceedings, publicity, adversarial nature of criminal proceedings and their interaction. Prof. Maslenikova was the first scholar in the theory of criminal procedure who defined the concepts “public principle”, “private principle”, “discretionary principle”, to disclose their content, to disclose the nature and define the principle of publicity and the principle of the free exercise of substantive and procedural rights by the parties to legal proceedings. It is shown that the content and the balance of public and discretionary principles in criminal proceedings are formed on the basis of constitutional principles applied as the system of values.

Keywords: Principles, criminal procedure, criminal proceedings, CPC of the RF, adversarial nature of criminal proceedings, truth, reasonable period, the right to counsel, presumption of innocence, burden of proof, right to appeal.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Volodina L. M. Nekotorye problemy rossijskoj ugolovnoj politiki // Biblioteka kriminalista. — 2014. — № 3 (14). — S. 225—232.
2. Volodina L. M. Problemy garantij v ugovnom processe // Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2006. — № 3 (53). — S. 42—47.
3. Volodina L. M. Ustanovlenie istiny v ugovnom processe // Voprosy pravovedeniya. — 2013. — № 3 (19). — S. 317—335.
4. Voskobitova L. A. Konstitucionnye osnovy apellyacii v ugovnom sudoproizvodstve // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2013. — № 12. — S. 1619—1624.
5. Voskobitova L. A. Obvinenie ili obvinitel'nyj ukлон? // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2014. — № 3. — S. 455—462.
6. Voskobitova L. A. Sostyazatel'nost' i ravnopravie storon kak processual'naya osnova poznavatel'noj deyatel'nosti v sudebnom razbiratel'stve // Lex Russica. — 2005. — T. LXIV. — № 4. — S. 742—752.
7. Maslennikova L. N. Vneshnie faktory, opredelyayushchie osnovnye tendencii v razvitii ugovnogo sudoproizvodstva // Lex Russica. — 2010. — T. LXIX. — № 5. — S. 1008—1028.
8. Maslennikova L. N. Metodologicheskie podhody k razvitiyu ugovno-processual'noj teorii i zakonodatel'stva // Lex Russica. — 2006. — T. LXV. — № 6. — S. 1198—1214.
9. Orlov YU. K. Problemy istiny v ugovnom processe // Gosudarstvo i pravo. — 2007. — № 3. — S. 50—56.
10. Orlov YU. K. Ustanovlenie istiny kak cel' dokazyvaniya v ugovnom processe // Biblioteka kriminalista. — 2012. — № 4(5). — S. 192—198.

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

Г. Д. Селянинова*

Формирование кадрового состава советской судебной системы в октябре 1917 — мае 1918 гг.

(на примере Екатеринбургского уезда Пермской губернии)

***Аннотация.** Статья посвящена проблеме привлечения мировых судей Екатеринбургского уезда Пермской губернии на начальном этапе становления советской судебной системы после октябрьского переворота, в период с октября 1917 г. по май 1918 г. В статье раскрывается специфика формирования персонального состава народных судов на примере отдельного уезда Пермской губернии. Конкретная локализация исследуемых сюжетов обусловлена применением новейших микроисторических исследовательских подходов, позволяющих увидеть не только специфику местных процессов, но и общий контекст событий. Статья основана на архивных документах.*

Автор показывает на конкретно-историческом материале, что в Екатеринбургском уезде Пермской губернии все мировые судьи были исключены из процесса формирования народных судов уже к концу апреля 1918 г., к этому времени весь персональный состав судей сменился, хотя деление на судебные участки в целом сохранилось. В качестве причин называется нежелание самих мировых судей сотрудничать с новой властью, квалифицированное большевистскими лидерами как саботаж, а также обвинение некоторых мировых судей в причастности к контрреволюционной деятельности.

Ключевые слова: мировые судьи, народные суды, советская власть, революция, судебная система.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.022-029

Привлечение мировых судей Екатеринбургского уезда Пермской губернии на начальном этапе становления советской судебной системы после октябрьского переворота, в период с октября 1917 по апрель 1918 гг., представляет интерес в силу малоизученности вопроса на конкретно-историческом материале. Любопытно рассмотреть процесс

формирования персонального состава народных судов на примере отдельного уезда Пермской губернии.

Становлению советской судебной системы посвящена работа А. А. Корчина¹. Проблема саботажа как ненасильственного сопротивления интеллигенции установлению советской власти получила на современном этапе отра-

¹ Корчин А. А. Становление органов судебной власти советского государства и судебное правотворчество // Вестник Тамбовского университета. Гуманитарные науки. С. 184—190.

© Селянинова Г. Д. , 2016

* Селянинова Гульсина Дагирьяновна, кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного управления и истории Пермского национального исследовательского политехнического университета gsina@mail.ru
614990, Россия, Пермь, г. Пермь, Комсомольский пр., 29

жение в работах В. Д. Анисимова², Н. А. Мироновой³, Е. В. Сломинской⁴.

После октябрьского переворота пришедшие к власти большевики во главе с В. И. Лениным поставили вопрос об уничтожении судебных учреждений, существовавших до Октября 1917 г. С 24 ноября 1917 г. на основе принятого СНК Декрета о суде⁵ началась ликвидация старых судебных органов, а также процесс создания советских судов и революционных трибуналов.

В первом пункте этого Декрета декларировалось: «Упразднить донныне существующие общие судебные установления, как то: окружные суды, судебные палаты и правительствующий сенат со всеми департаментами, военные и морские суды всех наименований, а также коммерческие суды, заменяя все эти установления судами, образуемыми на основании демократических выборов».

Необходимо отметить, что во втором пункте Декрета было объявлено о приостановлении действия института мировых судей, для чего мировые судьи заменялись «местными судами в лице постоянного местного судьи и двух очередных заседателей», которые «избирались на основании прямых демократических выборов, а до назначения таковых выборов временно — районными и волостными, а где таковых нет, уездными, городскими и губернскими Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов».

Однако судебные органы, оставшиеся в наследство от монархической России, еще продолжали функционировать, и местные большевистские лидеры первоначально пытались интегрировать прежний судебный персонал во вновь формировавшуюся судебную систему,

стремясь привлечь мировых судей к участию в работе народных судов.

Во втором пункте Декрета о суде сообщалось, что «прежние мировые судьи не лишаются права, при изъявлении ими на то согласия, быть избранными в местные судьи как временно Советами, так и окончательно на демократических выборах».

Комиссар юстиции Уральского областного совета И. И. Голощекин 8 февраля 1918 г. направил съезду мировых судей Екатеринбургского судебно-мирового округа следующее обращение: «Прошу немедленно сообщить мне, намерены ли вы продолжить службу и в своих действиях руководствоваться законами низвергнутых Правительств лишь постольку, поскольку они не противоречат революционному правосознанию граждан и распоряжениям существующей Советской власти»⁶. 21 февраля 1918 г. он обратился с вопросом к Советам рабочих, крестьянских и солдатских депутатов Екатеринбургского уезда: «Покорнейше прошу Советы, если возможно, теперь же выяснить, кто из прежних мировых судей желает остаться и служить трудовому народу в должности народных судей, а также кто из последних будет избран Советами в народные судьи»⁷. А 6 марта 1918 г. И. И. Голощекин определил очередную задачу комиссару по съезду мировых судей Екатеринбургского судебно-мирового округа: «Предлагаю Вам, как только окажется более или менее достаточное число избранных советами народных судей, устроить Уездный съезд этих судей»⁸.

Комиссар по съезду мировых судей Екатеринбургского судебно-мирового округа Калинин 5 марта 1918 г. обратился к местным

² Анисимов В. Д. К вопросу о политике большевиков на первом этапе борьбы с саботажем интеллигенции и служащих против установления советской власти (октябрь — декабрь 1917 гг.) // Апробация. 2013. № 10 (13). С. 25—26.

³ Миронова Н. А. Образ «старой» творческой интеллигенции в советской прессе первого послеоктябрьского десятилетия (1917—1927 гг.) // Интеллигенция и мир. 2008. № 1. С. 67—77.

⁴ Сломинская Е. В. Техническая интеллигенция в отечественной исторической науке в первое послеоктябрьское десятилетие (1917—1927 гг.) // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2011. № 2. С. 184—195.

⁵ Декрет был подписан председателем совнаркома В. Лениным, кроме того, его подписали комиссары: А. Шлихтер, Л. Троцкий, А. Шляпников, И. Сталин, Н. Авилов, П. Стучка.

⁶ АСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 5.

⁷ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 6.

⁸ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 41.

советам с просьбой сообщить, «предпринимаются ли шаги к образованию народного суда и не встречается ли на этом пути каких-либо препятствий и какие именно»⁹. В случае появления затруднений предполагалась отправка инструктора для оказания соответствующей помощи.

Но в этих условиях работники дореволюционных судебных органов Пермской губернии начали отказываться от исполнения своих обязанностей. Наиболее массовым был протест (названный властями саботажем) мировых судей Екатеринбургского уезда Пермской губернии.

Территория Екатеринбургского уезда в 1917 г. была распределена между 25 мировыми участками, составлявшими Екатеринбургский судебно-мировой округ во главе с мировыми судьями.

Мировые судьи четко определяли свою позицию и воплощали ее в конкретных действиях. Так, мировой судья 3-го участка (село Рождественское) Екатеринбургского судебно-мирового округа А. Перобирин 10 февраля 1918 г. обратился к председателю съезда судей с заявлением, в котором выразил свое отношение к происходившим событиям: «Имею честь донести Вам, господин председатель, что ввиду насильственного закрытия Съезда мировых судей, я свою судебную деятельность приостановил и камеру закрыл с 10-го сего февраля»¹⁰.

28 февраля 1918 г. категорически отказался от предложения работать на новых началах по своей специальности в суде Кыштымского завода А. А. Ляпустин¹¹. Не изъявил желаний «служить трудовому народу» мировой судья Сысерти кандидат права М. В. Томашевский. Он следующим образом аргументировал свой отказ: «Обязанностей местного судьи по Декрету народных комиссаров принять на себя не могу, так как в Декрете об образовании местного судьи не указано ясно и точно, в чем именно состоят обязанности и права местного судьи и как именно следует вести судопроизводство, чтобы поступать по закону. Пользуюсь случаем в лице исполнительного комитета принести свою благодарность трудовому населению Сы-

сертской волости за избрание меня местным судьей и тем предоставление мне заработка в тяжелое для нас, судебных работников, время, когда мы лишены заработка и обречены на голодовку, но принять должность местного судьи при полном отсутствии в Декрете указаний, как следует во многих случаях поступать, не нахожу возможным. Прекратив свою деятельность как судебного следователя, продолжаю вести производство мирового судьи по волостям Сысертской и Черданской, чтобы в полном порядке сдать все дела лицу, которое меня заменит». Вместо М. В. Томашевского был избран Н. А. Ананьин¹².

Безусловно, отказ мировых судей от сотрудничества с советской властью во многом определялся их идеологическими позициями, а также той политикой, которую проводили утверждавшиеся в России большевики. При этом существенную роль играли также положения тех нормативных актов, которые были приняты в области судопроизводства. Так, в статье 14 Декрета о суде № 2, утвержденного СНК 15 февраля 1918 г.¹³, было указано, что «относительно доказательств суд не стеснен никакими формальными соображениями и от него зависит, по обстоятельствам дела, допустить те или иные доказательства». По этой же статье отменялась тайна купеческих и прочих книг. Положение о роли народных заседателей также смущало прежних мировых судей. В соответствии со статьей 29 того же Декрета о суде № 2 народные заседатели могли решать вопрос о факте преступления и о мере наказания, ориентируясь на свои идеологические позиции, а не на нормативные акты или доказательную базу следствия, получив «право уменьшить положенное в законе наказание по своему убеждению вплоть до условного или полного освобождения обвиняемого от всякого наказания».

Кроме того, в качестве одной из причин отказа мировых судей сотрудничать с советской властью можно назвать появление 21 февраля 1918 г. Декрета СНК «Социалистическое отече-

⁹ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 21.

¹⁰ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 15.

¹¹ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 19.

¹² ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 17, 18, 18об.

¹³ Декрет о суде № 2 // Декреты Советской власти. М. : Гос. изд-во полит. литературы, 1957. С. 469.

ство в опасности!». Общеизвестно, что смертная казнь, отмененная Временным правительством в 1917 г., по этому Декрету вводилась вновь в нормативном порядке, хотя справедливости ради отметим, что явочном порядке данная мера использовалась большевистским режимом и раньше. Декрет гласил: «Неприятельские агенты, спекулянты, громилы, хулиганы, контрреволюционные агитаторы, германские шпионы расстреливаются на месте преступления».

Декрет о суде № 2 так же, как и первый Декрет о суде, декларировал заинтересованность власти в сотрудничестве с работниками дореволюционной судебной системы. В статье 39 объявлялось, что «прежние деятели суда всех инстанций и наименований имеют право быть избранными в новые судебные и следственные установления Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов».

Но ситуация в реальной жизни складывалась иначе. Местные советы выражали свое недоверие тем мировым судьям, которые сохраняли независимость или же имели какие-то заслуги в дореволюционный период. Например, Совет рабочих депутатов Билимбаевского завода 26 февраля 1918 г. обратился к комиссару по съезду мировых судей Екатеринбургского судебно-мирового округа с просьбой назначить подходящего им кандидата на должность народного судьи: «На отношение от 21/8 февраля № 1249 Исполнительный комитет Билимбаевского Совета рабочих и крестьянских депутатов сообщает, что он не нашел нужным спрашивать прежнего мирового судью — Рожновского, желает или нет он остаться в должности народного судьи, потому, что он шел не в контакте с Советом, и в виду этого Совету не желательно, чтобы Рожновский (бывший земский начальник) остался в должности местного народного судьи, хотя бы он и изъявил согласие на это. Подходящего кандидата на должность народного судьи здесь нет. Просим о назначении в Билимбае народному судьи»¹⁴.

В отношении отдельных мировых судей комиссар юстиции Уральского областного совета Ф. И. Голощекин принял «решительные меры». Например, 8 (21) февраля 1918 г. было принято постановление, касавшееся мирового судьи: «Признавая мирового судью 17 участка Екатеринбургского уезда Михаила Александровича Кривошекова врагом трудового, эксплуатируемого народа, отстраняю его от занимаемой должности с сего числа. Белоярскому Совету рабочих, солдатских и крестьянских депутатов предлагаю гражданина Кривошекова арестовать и доставить в Екатеринбургскую следственную комиссию»¹⁵.

Кроме того, 8 марта 1918 г. за неподчинение советской власти по приказу комиссара юстиции Уральского областного совета И. И. Голощекина были уволены в отставку без права на пенсию мировые судьи Екатеринбургского уезда: А. В. Перобирин, В. Д. Рожновский, М. В. Томашевский и А. А. Ляпустин¹⁶.

В Полевском заводе 10 (23) февраля 1918 г. в судебный отдел единогласно избрали трех судей: Фрица Ивановича Кикура, Александра Ивановича Черепанова и Ивана Дмитриевича Шерстнева с согласия Совета рабочих депутатов завода¹⁷. Некоторые судьи временно получали в свое распоряжение два участка. Так, Павел Эдуардович Штеллинг, избранный судьей 2-го участка г. Екатеринбурга, имел поручение временно заведывать 3-м участком¹⁸.

Березовский волостной совет 21 мая 1918 г. избрал местного народного судью 12 участка Екатеринбургского уезда, поскольку «ранее избранный судья Катаев не может продолжать службы как изблеченный в контрреволюционном выступлении, имевшем место 9 мая». Собрание постановило считать избранным на должность судьи Николая Игнатьевича Безпостных¹⁹.

В некоторых местах должность судьи создавалась заново, не взамен упраздненной должности мирового судьи. Так, Шарташский совет постановил создать в селе Шарташ око-

¹⁴ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 16.

¹⁵ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 2.

¹⁶ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 20.

¹⁷ АСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 34.

¹⁸ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 1.

¹⁹ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 125.

ло Екатеринбургского народного суда в соответствии с декретом СНК, избрав судьями членов исполнительного комитета²⁰. В Северском заводе народный суд был организован 9 марта 1918 г. Избранный состав суда не имел никаких представлений о порядке судопроизводства: о формах судебных книг, протоколов, исполнительных листов, о порядке приведения в исполнение решений — как по уголовным, так и по гражданским делам, в частности по бракоразводным²¹. Лица, избравшиеся на должность народных судей, имели лишь начальное образование, служили прежде волостными писарями, как, например, избранный народным судьей Билимбаевского участка Александр Михайлович Дылдин или в Полевском заводе — Петр Эрстович Тарасов²².

Ревдинским Советом рабочих, солдатских и крестьянских депутатов был избран народным судьей служащий счетного отдела беспартийный А. П. Овчинкин, избрание было подтверждено комиссаром юстиции Уральского областного совета²³. Кроме того, 7 марта 1918 г. в Ревдинском заводе образовались революционный трибунал и следственная комиссия. Если в народные судьи избирали людей, обладающих необходимым уровнем образования, то для органов революционного насилия это не было обязательным условием. Так, председателем Ревдинского революционного трибунала был избран рабочий, окончивший народную школу, Николай Иванович Камаганцев. Главным фактором в данном случае была его принадлежность к партии большевиков²⁴.

Революционные трибуналы создавались, как было объявлено в первом Декрете о суде, «для борьбы против контрреволюционных сил в видах принятия мер ограждения от них революции и ее завоеваний, а равно для решения дел о борьбе с мародерством и хищничеством, саботажем и прочими злоупотреблениями торговцев, промышленников, чиновников и пр.

лиц... в составе одного председателя и шести очередных заседателей, избираемых губернскими или городскими Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов».

Приведенная ниже таблица²⁵ свидетельствует о распределении мировых участков Екатеринбургского судебно-мирового округа между мировыми судьями, утвержденном в августе и в октябре 1917 года и подтвержденном комиссаром по съезду мировых судей Екатеринбургского судебно-мирового округа и Советом рабочих, солдатских и крестьянских депутатов Екатеринбургского уезда 16 марта 1918 г.

Как видно из приведенной таблицы, весь состав мировых судей Екатеринбургского уезда Пермской губернии был сменен.

Одновременно явочным порядком шло отстранение от должностей неугодных мировых судей и назначение (или выборы) своих и в других уездах Пермской губернии. Так, например, в Чермозе Советом рабочих депутатов 28 января 1918 г. были устранены с занимаемых должностей мировой судья и судебный следователь, выбраны вместо них из местных жителей завода Чермоза на должность мирового судьи Сергей Иванович Зуев, судебного следователя — Александр Васильевич Глушков²⁶. Исполнительный комитет Чермозского совета обратился с вопросом к областному совету — будут ли утверждены выбранные лица или избраны другие²⁷.

Уже в начале 1918 г. появились «самовыдвиженцы». Речь идет о тех случаях, когда свои услуги предлагали сами желающие занять должность народного судьи. Так, к комиссару юстиции Уральского областного совета солдатских и рабочих депутатов 19 февраля 1918 г. обратился гражданин Пермской губернии Чердынского уезда Пянтюгской волости, служивший волостным писарем при Нытвенском волостном правлении, а затем канцелярским

²⁰ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 36.

²¹ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 39.

²² ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 48, 63.

²³ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 25.

²⁴ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 26.

²⁵ Сост. по: ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 7, 7об, 68.

²⁶ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 4.

²⁷ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 4.

№ участка	Волости, входящие в участок	Мировые судьи (бывшие)	Кто назначен
1	Каслинская и Куяшская	М. С. Нагаев	В. А. Тарасов
2	Кыштымская	А. А. Ляпустин	Н. А. Новаченко
3	Рождественская и Саринская	А. В. Перобирин	Н. А. Шкулев
4	Верхне-Уфалейская, Нижне-Уфалейская и Полдневская	С. П. Дорохов	М. Д. Котлованов
5	Полевская, Северская, Полдневская	С. Л. Игноратов	П. Э. Тарасов
6	Воскресенская, Карабльская, Кульмяковская, Тюбукская и Мякотинская	М. С. Нагаев	А. А. Плотников
7	Коневская, Багарякская Юшковская и Огненская	П. В. Романов	М. М. Ваганов
8	Шелкунская, Тиминская, Нижне-Ипатовская, Верх-Боевская	А. Н. Клепинин	Г. Н. Котегов
9	Сысертская и Черданская	М. В. Томашевский	Н. А. Ананьин
10	Арамилская, Н-Исетская, Горнощитская	Г. С. Жемчужников	В. Е. Ларионов
11	Верх-Исетская	Г. И. Александров	П. С. Гурьев Павел
12	Березовская, Шарташская и Пышминская	И. А. Оботуров	В. А. Катаев
13	Ревдинская и Шайтанская	В. К. Герц	А.П. Овчинкин
14	Билимбаевская, Уткинская, Н-Сельская, Грбовская и Слободская	В. Д. Рожновский	А. М. Дылдин
15	Маминская и Покровская	Н. В. Романов	В. Л. Ладейщиков
16	Логоновская и Бобровская	А. И. Магницкий	Б. К. Славнин
17	Белоярская, Бруснятская и Камышевская	М. А. Кривошеков	Не избрано
18	Верх-Нейвинская, Верхне-Тагильская, Нижне-Рудянская и Таватуйская	А. С. Назаров	Ф. Г. Скороходов
19	Невьянская, Шуралинская, Быньговская и Верхне-Таволожская	А. С. Назаров	В. Х. Смолин
20	Липовская, Черемисская, Аятская и Северо-Коневская	А. З. Ведунов	В. И. Лепинских
21	Режевская, Глинская и Леневская	А. З. Ведунов	Я. И. Матусевич
22	Билимбаевская	В. Д. Рожновский	В. К. Герц
23	Березовская	П. А. Оботуров	П. Э. Штеллинг
24	Верх-Нейвинская	А. С. Назаров	П. Э. Штеллинг — врем.
25	Шарташская	Г. И. Александров	В.К. Герц — врем.

служителем в штате канцелярии Екатеринбургского уездного съезда, Василий Сергеевич Осокин, 42 лет. Екатеринбургский комитет партии левых эсеров подтвердил принадлежность Осокина к своим рядам²⁸. 30 апреля 1918 г. просьба была переправлена комиссару юстиции Я. М. Юровскому²⁹. Власти сочли подозрительным факт такого самовыдвижения

и не утвердили В. С. Осокина в должности. Вероятно, отрицательную роль сыграло то, что самовыдвиженец обладал медалью в память 300-летия дома Романовых. Новая советская бюрократия очень долго рассматривала дело: с момента подачи заявления до отказа президиума исполнительного комитета областного совета прошло свыше трех месяцев³⁰.

²⁸ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 115.

²⁹ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 114.

³⁰ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 113.

³¹ ГАСО. Ф. Р-2601. Оп. 1. Д. 215. Л. 27.

Оплата труда народного судьи составляла 350 руб. в месяц и была равна сумме, получаемой председателем ревтрибунала и членами следственной комиссии, чуть меньше — 300 руб. — получал секретарь ревтрибунала³¹.

Создававшиеся на местах суды включали народного судью и двух народных заседателей, которые избирались местным Советом. К середине 1918 г. формирование советской судебной системы в основном было завершено. Однако в Екатеринбургском уезде Пермской губернии весь прежний состав мировых судей был исключен из процесса формирования на-

родных судов по тем или иным причинам уже к концу апреля 1918 г., к этому времени весь состав судей сменился. Одной из причин было нежелание самих мировых судей сотрудничать с новой властью. Другая причина коренилась в том, что некоторые из мировых судей были обвинены в причастности к контрреволюционной деятельности или возникали сомнения в их лояльности к советской власти. В любом случае большевики нуждались в наполнении формирующейся судебной системы своими идеологическими приверженцами, способными проводить в жизнь их политические установки.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Анисимов В. Д. К вопросу о политике большевиков на первом этапе борьбы с саботажем интеллигенции и служащих против установления советской власти (октябрь — декабрь 1917 гг.) // Апробация. — 2013. — № 10 (13). — С. 25—26.
2. Корчин А. А. Становление органов судебной власти советского государства и судебное правотворчество // Вестник Тамбовского университета. — Гуманитарные науки. — С. 184—190.
3. Миронова Н. А. Образ «старой» творческой интеллигенции в советской прессе первого послеоктябрьского десятилетия (1917—1927 гг.) // Интеллигенция и мир. — 2008. — № 1. — С. 67—77.
4. Сломинская Е. В. Техническая интеллигенция в отечественной исторической науке в первое послеоктябрьское десятилетие (1917—1927 гг.) // Известия Тульского государственного университета. — Гуманитарные науки. — 2011. — № 2. — С. 184—195.

Материал поступил в редакцию 14 мая 2015 г.

FORMATION OF THE STAFF OF THE SOVIET JUDICIAL SYSTEM IN OCTOBER 1917 — MAY 1918; EVIDENCE ON YEKATERINBURG DISTRICT OF THE PERM PROVINCE

SELYANINOVA Gulsina Dagiryonovna — Ph.D. in History, Associate Professor of the Department of Public Administration and History of the Perm National Research Polytechnic University
[gsina@mail.ru]
614990, Russia, Perm, Komsomolskiy pr., 29.

Review. *The article is devoted to the problem of engaging magistrates of Yekaterinburg District of Perm Province at the initial stage of the development of the Soviet judicial system after the October Revolution during the period from October 1917 till May 1918. The article deals with particularities of the formation of the personal staff of the people's courts by using as an example a separate district of Perm Province. The exact localization of the cases at issue is caused by the use of the most recent micro-historical research approaches that allow us to see not only the peculiarities of the local procedures, but also the general context of the events. The article is based on archival documents.*

Using concrete historical materials, the author demonstrates that in Yekaterinburg District all magistrates had been excluded from the process of people's courts formation by the end of April 1918. By this time all positions of judges had been changed, although the division into judicial districts in general, preserved. Reluctance of the magistrates to cooperate with the new government that was qualified by the Bolshevik leaders as "sabotage", as well as accusation of some magistrates of being involved in counter-revolutionary activities are referred to as the causes of the phenomenon.

Keywords: *magistrates, people's courts, Soviet government, revolution, judicial system*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Anisimov V. D.* K voprosu o politike bol'shevikov na pervom ehtape bor'by s sabotazhem intelligencii i sluzhashchih protiv ustanovleniya sovetskoj vlasti (oktyabr' — dekabr' 1917 gg.) // *Aprobaciya*. — 2013. — № 10 (13). — S. 25—26.
2. *Korchin A. A.* Stanovlenie organov sudebnoj vlasti sovetskogo gosudarstva i sudebnoe pravotvorchestvo // *Vestnik Tambovskogo universiteta*. — *Gumanitarnye nauki*. — S. 184—190.
3. *Mironova N. A.* Obraz «staroj» tvorcheskoj intelligencii v sovetskoj presse pervogo posleoktyabr'skogo desyatiletija (1917—1927 gg.) // *Intelligenciya i mir*. — 2008. — № 1. — S. 67—77.
4. *Slaminskaya E. V.* Tekhnicheskaya intelligenciya v otechestvennoj istoricheskoj nauke v pervoe posleoktyabr'skoe desyatiletie (1917—1927 gg.) // *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta*. — *Gumanitarnye nauki*. — 2011. — № 2. — S. 184—195.

Особенности реализации Судебной реформы 1864 года в Вологодской губернии

Аннотация. В статье рассматриваются особенности реализации судебной реформы 1864 года в Вологодской губернии. Судебная реформа 1864 года в Вологодской губернии начала реализовываться в 1873 году, когда в западной части губернии была введена мировая юстиция, а несколько позже — в 1874 году — создан Вологодский окружной суд. До этого момента правосудие на территории губернии осуществляли дореформенные судебные органы, такие как Палаты уголовного и гражданского суда, уездные суды, городские магистраты и ратуши. В северо-восточной части губернии в это время продолжали действовать дореформенные судебные установления. На этой территории мировая юстиция была введена только в 1882 году, а Великоустюжский окружной суд был создан только в 1912 году. Основными особенностями реализации судебной реформы 1864 года в Вологодской губернии стали разновременность ее введения в разных частях губернии и протяженность ее введения — 39 лет (с 1873 по 1912 года).

Ключевые слова: Судебная реформа, судебные уставы, уездные суды, городские магистраты, городские ратуши, Палата уголовного суда, Палата гражданского суда, общие суды, местные суды, мировая юстиция, окружные суды, Вологодский окружной суд, Великоустюжский окружной суд.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.030-038

Подготовка к введению судебных уставов в Вологодской губернии началась с 1865 года.

26 июня 1865 года в Вологде состоялось совещательное заседание, в котором участвовали Вологодский губернский прокурор — коллежский советник Н. Т. Селиванов, Вологодский губернатор (именуемый также начальником губернии) — Свиты Его Императорского Величества генерал-майор С. В. Хоминский, председатель Вологодской палаты уголовного суда — статский советник А. И. Олешов, председатель Вологодской палаты гражданского суда — действительный статский советник П. Д. Пузыревский-Пузан, губернский предводитель дво-

рянства — генерал-майор Н. Т. Шарыгин, ряд уездных предводителей дворянства, члены губернского статистического комитета и губернский архитектор.

На данном совещании были представлены статистические сведения по Вологодской губернии, характеризующие ее географические особенности, а также — сведения судебной статистики, позволяющие судить о количестве следственных и судебных дел и распределении нагрузки на следователей и судей различных судебных органов.

По результатам данного совещания была издана соответствующая брошюра, в которой отражены все вышеуказанные сведения¹.

¹ Судебно-статистические сведения и соображения о введении судебной реформы по Вологодской губернии. Вологда, б/г. 47 с.

© Страхов С. Е., 2016

* *Страхов Сергей Евгеньевич* — преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), аспирант кафедры истории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

strakhov@inbox.ru

160000, Россия, г. Вологда, ул. Герцена, 20–17

Исходя из приводимых сведений было сформулировано несколько предложений относительно числа участков мировых судей и количества окружных судов. Так, Вологодский губернский прокурор полагал необходимым ввести в каждом уезде по 5 участков мировых судей, за исключением Грязовецкого (4) и Кадниковского (6), остальные участники совещания предлагали разделить все уезды на 4 участка, за исключением Кадниковского и Никольского, где ввести 5 участков. При этом все участники совещания единодушно рекомендовали отнести Усть-Сысольский и Яренский уезды к судебному ведомству Архангельской или Вятской губерний. В отношении окружных количества судов также были высказаны разные мнения. Так, Вологодский губернский прокурор полагал необходимым создать на территории Вологодской губернии 4 окружных суда, губернатор — 3, а председатель Палаты гражданского суда — 2².

Таким образом, мы видим, что идея о введении на территории Вологодской губернии судебных уставов возникла практически сразу после высочайшего их утверждения 20 ноября 1864 года. В государственном архиве Вологодской области (далее — ГАВО) отсутствуют данные о сообщении результатов этого совещания высшему руководству империи, однако, несомненно, они были доведены до сведения министра юстиции и императора.

Тем не менее фактическая реализация положений судебной реформы началась в Вологодской губернии лишь через 7 лет после упомянутого совещания — в 1872 году было принято решение о введении с 1873 года на части территории Вологодской губернии судебных уставов. При этом порядок введения уставов не в полной мере соответствовал ожиданиям заинтересованных в этом должностных лиц губернии.

Остановимся на этом более подробно.

В соответствии с высочайше утвержденным мнением Государственного Совета от 12 декабря 1872 года «О введении в действие судеб-

ных уставов 20 ноября 1864 года в губерниях Пермской и Вологодской»³ планировалось приступить к введению мировых судебных установлений в Вологодском, Грязовецком, Кадниковском, Вельском и Тотемском уездах Вологодской губернии в течение первой половины 1873 года. Введение судебных уставов в полном объеме (т.е. создание, в дополнение к мировым судебным установлениям, Вологодского окружного суда, к компетенции которого относились вышеозначенные Вологодский, Грязовецкий, Кадниковский и Тотемский уезды) планировалось на первую половину 1874 года. Об оставшихся уездах Вологодской губернии речь в указе не шла.

Следует отметить, что предписанный порядок был соблюден: Указом Правительствующего Сената от 22 сентября 1873 года «О сроке введения мировых судебных установлений в пяти уездах Вологодской губернии»⁴ был определен день начала работы мировых судей в этих уездах — 1 ноября 1873 года. Мировые судьи в этих уездах приступили к исполнению своих обязанностей в полном соответствии с указом Сената⁵. Вологодский окружной суд, в свою очередь, был торжественно открыт 1 июня 1874 года⁶.

Таким образом, даже в половине уездов Вологодской губернии судебные уставы планировалось ввести неравномерно — с интервалом чуть более полугода.

Оставшиеся пять уездов Вологодской губернии — Великоустюжский Никольский, Яренский, Сольвычегодский и Усть-Сысольский — обзавелись мировой юстицией почти 10 лет спустя. Указом от 30 марта 1882 года было высочайше утверждено мнение Государственного Совета «О введении мировых судебных установлений и Положения о нотариальной части в северо-восточных уездах Вологодской губернии»⁷, которым было предписано приступить к введению мировых судебных установлений отдельно от общих судебных мест в этих уездах во второй половине 1882 года.

² Судебно-статистические сведения и соображения о введении судебной реформы по Вологодской губернии. С. 39.

³ ПСЗРИ. С. II. Т. XLVII. № 51635.

⁴ ГАВО. Ф. 18. Оп. 1. Д. 2320. Л. 1.

⁵ Главное управление ГАВО : Историческая справка от 26.12.2006 № 1/44/506.

⁶ К открытию Вологодского окружного суда // Вологодские губернские ведомости. 1874. № 38. С. 5—6.

⁷ ПСЗРИ. С. 2 Т. II. № 770.

Общие суды в этих краях появились значительно позже. Окружной суд в Великом Устюге был открыт лишь в 1912 году⁸. Следует, однако, отметить, что столь позднее появление в Великом Устюге окружного суда не означало, что в Великоустюжском, Никольском, Яренском, Сольвычегодском и Усть-Сысольском уездах Вологодской губернии не были введены судебные уставы. И хотя на низшем уровне до сих пор действовали земские суды, апелляционной инстанцией для них была уже не Вологодская палата гражданского и уголовного суда, а Вологодский окружной суд. С созданием Великоустюжского окружного суда указанные уезды были изъяты из ведения Вологодского окружного суда с соответствующим сокращением штатов Вологодского окружного суда.

Интересно отметить, что на той территории, которая сейчас относится к Вологодской области (Устюжна, Белозерск, Кириллов, Череповец), судебные уставы были введены гораздо раньше — 13 декабря 1865 г. В этот день высочайше утвержденным мнением Государственного Совета «Об определении пунктов для окружных судов по Новгородской и Тверской губерниям»⁹ было предписано создать в Новгородской губернии Устюженский окружной суд для Устюжского, Тихвинского и Боровичского уездов, а также для Весьегонского уезда Тверской губернии и Белозерский окружной суд для Белозерского, Кирилловского и Череповецкого уездов. В дальнейшем при деятельном участии Череповецкого городского головы И. А. Милютина высочайше утвержденным мнением Государственного Совета «Об упразднении Устюженского и Белозерского окружных судов и учреждении окружного суда в городе Череповце»¹⁰ окружные суды в Устюжне и Белозерске были ликвидированы, а вместо них был создан окружной суд в Череповце. Организационные вопросы ликвидации и создания вышеозначенных судов были урегулированы отдельным Указом¹¹.

Хотелось бы также обратить внимание на то, что Великоустюжский уезд Вологодской губернии с центром в г. Великий Устюг и Устюжский уезд Новгородской губернии с центром в г. Устюжна в ряде источников именуют одинаково — Устюжским уездом, что вносит некоторую путаницу в и без того сложное дореволюционное административно-территориальное деление Российской империи. Во избежание непонимания мы в дальнейшем будем использовать только полные наименования уездов: Великоустюжский уезд — для обозначения Великоустюжского уезда Вологодской губернии и Устюжский уезд — для обозначения Устюжского уезда Новгородской губернии.

Таким образом, в процессе реализации судебной реформы 1864 года в Вологодской губернии можно выделить 4 этапа:

Первый этап — введение в 1873 году мировых судебных установлений в западных уездах Вологодской губернии: Вологодском, Грязовецком, Кадниковском, Вельском и Тотемском.

Второй этап — введение в 1874 году общих судебных установлений в виде Вологодского окружного суда, распространявшего свою юрисдикцию как на западные, так и на северо-восточные уезды.

Третий этап — введение в 1882 году мировых судебных установлений в северо-восточных уездах Вологодской губернии: Великоустюжском, Никольском, Яренском, Сольвычегодском и Усть-Сысольском.

Четвертый этап — создание в 1912 году Великоустюжского окружного суда, завершившее институционализацию пореформенных судебных установлений в северо-восточных уездах Вологодской губернии: Великоустюжском, Никольском, Яренском, Сольвычегодском и Усть-Сысольском, которые по этому случаю были изъяты из компетенции Вологодского окружного суда.

⁸ Высочайше утвержденный, одобренный Государственным Советом и Государственной Думой Закон «Об учреждении окружного суда в городе Великом Устюге Вологодской губернии, и о сокращении штата Вологодского окружного суда» от 28 мая 1911 года // ПСЗРИ. С. III. № 35326.

⁹ ПСЗРИ. С. II Т. XL. № 42769.

¹⁰ ПСЗРИ. С. II Т. LIII. № 58594.

¹¹ Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О правилах относительно порядка передачи и окончания дел упраздняемых Белозерского и Устюженского окружных судов» от 30 мая 1878 года // ПСЗРИ. С. II. Т. LIII. № 58849.

Как мы видим, реализация Судебной реформы 1864 года в Вологодской губернии продлилась 39 лет — с 1873 года по 1912 год. Каковы же причины столь растянутого во времени пути реализации судебной реформы?

Для наилучшего понимания этих причин следует обратиться к истории Вологодской губернии.

Территория, составившая в конце XVIII — начале XX века территорию Вологодской губернии в соответствии с Указом Петра Великого «Об учреждении губерний и о расписании к ним городов»¹² 1708 года большей частью входила в состав Архангелогородской губернии.

В 1719 году Архангелогородская губерния Указом «Об устройстве губерний и об определении в оные правителей»¹³ была разделена на 4 провинции: Архангелогородскую провинцию с центром в Архангельске, Галичскую провинцию с центром в Галиче, Вологодскую провинцию с центром в Вологде и Устюжскую провинцию с центром в Великом Устюге.

В 1780 году Указом «Об учреждении Вологодской губернии и о переименовании некоторых селений городами»¹⁴ Архангелогородская губерния была упразднена, ее территория в виде Архангелогородской провинции, наряду с Вологодской и Великоустюжской провинциями вошла в состав Вологодского наместничества.

Дата принятия этого указа — 25 января 1780 года — считается датой образования Вологодского наместничества.

Следует также отметить некоторую терминологическую неточность, допущенную в тексте Указа. Так, в названии Указа фигурирует Вологодская губерния, а в тексте содержится

следующее указание: «Всемиловейшее повелеваем Нашему Действительному тайному советнику, Ярославскому и Вологодскому генерал-губернатору Мельгунову, ...исполнить, и в Вологодской губернии, составя сие новое Наместничество... из трех областей или Провинций, то есть: Вологодской, Великоустюжской и Архангельской...» Далее по тексту Указа везде фигурирует именно Вологодское наместничество.

Указом от 26 марта 1724 года «Об учреждении из Архангельской области Наместничества, с положенными в губернских городах присутственными местами»¹⁵ Архангельская провинция была выделена из состава Вологодского наместничества, в котором осталось теперь лишь две провинции — Вологодская и Великоустюжская.

Через 12 лет, Указом «О новом разделении государства на губернии» от 12 декабря 1796 года¹⁶, образована Вологодская губерния. В состав Вологодской губернии вошло 10 уездов: Вологодский, Грязовецкий, Кадниковский, Вельский, Тотемский, Великоустюжский (в оригинале указано — Устюжский — С.С.), Сольвычегодский, Яренский и Усть-Сысольский¹⁷.

С 1796 года никаких значимых изменений, связанных со статусом и составом и границами Вологодской губернии, не произошло вплоть до 1918 года, когда вместе с Петроградской, Новгородской, Псковской, Олонецкой, Архангельской, Волгодонской, Череповецкой и Северодвинской губерниями Постановлением Центральной межведомственной комиссии II съезда Советов Северной области она была преобразована в Союз коммун Северной области¹⁸, который, однако, распался уже в

¹² Указ «Об учреждении губерний и о расписании к ним городов» от 18 декабря 1708 года // ПСЗРИ. С. I. Т. IV. № 2218.

¹³ Указ «Об устройстве губерний и об определении в оные правителей» от 20 мая 1719 года // ПСЗРИ. С. I. Т. V. № 3380.

¹⁴ Указ «Об учреждении Вологодской губернии и о переименовании некоторых селений городами» от 25 января 1780 года // ПСЗРИ. С. I. Т. XX. № 14973.

¹⁵ ПСЗРИ. С. I. Т. XXII. № 15968.

¹⁶ ПСЗРИ. С. I. Т. XXIV. № 17634.

¹⁷ Дубравин Н. П. Статистический очерк Вологодской губернии // Справочная книжка для Вологодской губернии на 1853 год. Вологда : Губ. тип., 1853. С. 82.

¹⁸ Постановление Центральной межведомственной комиссии II съезда Советов Северной области от 03.08.1918 «О создании Северной коммуны» // Сборник декретов и постановлений по Союзу коммун Северной области. Вып. 1, ч. 1. Петроград, 1919. С. 34.

1919 году¹⁹. Территория Вологодской губернии была восстановлена. В дальнейшем пять вышеупомянутых нами северо-восточных уездов Вологодской губернии — Великоустюжский, Никольский, Сольвычегодский, Усть-Сысольский и Яренский — были отнесены к Северо-Двинской губернии, а в состав Вологодской губернии вошел Каргопольский уезд Олонецкой губернии.

Прекратила свое существование Вологодская губерния в связи с принятием 14 апреля 1929 года постановления ВЦИК от 14.01.1929 «Об образовании на территории РСФСР административно-территориальных объединений краевого и областного значения»²⁰, которым создавалась новая форма административно-территориального деления — Северный край, в состав которого и вошла Вологодская губерния.

Таким образом, мы видим, что исторически сложившимися центрами Вологодской губернии стали города Вологда и Великий Устюг. Вологда получила статус губернского города во многом благодаря более выгодному, по сравнению с Великим Устюгом, географическому положению, однако Великий Устюг имел не меньшее значение, особенно — для северо-восточных уездов, из которых проще было добраться до Великого Устюга, чем до Вологды. Этим и было обусловлено создание на территории Вологодской губернии двух окружных судов.

Причины же, по которым в северо-восточных уездах Вологодской губернии мировые судебные установления и окружной суд появились позже, лежат в географической и социально-демографической сферах.

По состоянию на 1853 год общее количество населения Вологодской губернии составляло 885 257 человек, разделенных на две этнические группы — русские (808 228 человек)

и зыряне²¹ (77 029 человек)²², при этом в городах проживают 34 586 человек, а в уездах — 850 671 человек.

Напомним, что в Вологодской губернии насчитывалось двенадцать городов: губернский город Вологда, одновременно являющийся административным центром всей Вологодской губернии и Вологодского уезда, девять уездных городов (Великий Устюг, Вельск, Грязовец, Кадников, Никольск, Сольвычегодск, Тотьма, Устьсысолськ и Яренск), являющихся административными центрами одноименных уездов, два заштатных города — Красноборск и Лальск, а также один посад — Верховажский²³. Таким образом, доля населения городов по отношению к населению уездов в целом составляла приблизительно 4%.

Вологодская губерния была регионом с преобладающим крестьянским населением. Население, не причисляемое к крестьянам, по большей части было сосредоточено в городах.

К моменту начала введения судебных уставов (1873 год) ситуация сильно не изменилась²⁴: общая численность населения возросла до 1 011 849 человек, из которых в городах проживало 42 813 человек. Наиболее крупными населенными пунктами были Вологда, где проживало 16 192 человека, и Великий Устюг, где числилось 7 839 человек. Далее в порядке убывания следовали Яренск (3 600 человек), Тотьма (3 287 человек) и, с достаточно большим отрывом, Грязовец (2 161 человек). Остальные уездные города имели примерно одинаковую численность населения: около 1 500 человек. Наименьшая численность населения сохранялась в заштатных Красноборске и Лальске (646 и 591 человек соответственно), а также в Верховажском посаде (579 человек). В уездах прожи-

¹⁹ Постановление III съезда Советов Северной области от 03.08.1918 г. «Об упразднении Северной коммуны» // Сборник декретов и постановлений по Союзу коммун Северной области. Вып. 1, ч. 1. Петроград, 1919. С 57.

²⁰ СУ РСФСР. 1929. № 10. Ст. 116.

²¹ Зыряне (коми-зыряне) — финно-угорская народность, коренное население современной Республики Коми в рассматриваемый период времени сосредоточенное в Вологодской губернии, главным образом, в Яренском и Усть-Сысольском уездах.

²² Дубравин Н. П. Статистический очерк Вологодской губернии. С. 94.

²³ Города Вологодской губернии.

²⁴ Арсеньев Ф. А. Статистические материалы // Памятная книжка Вологодской губернии на 1873 год, изданная Вологодским губернским статистическим комитетом, под редакцией члена-секретаря комитета Ф. А. Арсеньева. Вологда : Тип. Волог. губ. правл., 1873. С. 1—50.

вало 969 036 человек. Доля городского населения, таким образом, сохранилась на уровне 4%, незначительно повысившись с 1853 г. на 0,2%.

Исходя из статистических данных можно сделать вывод, что дворянское землевладение в большей степени было сосредоточено в губернском и наиболее развитых уездных городах, в первую очередь в Вологде и Великом Устюге.

Все это приводило к ситуации, в которой основные отношения, требующие судебной защиты, складывались в большей степени в западных уездах, чем в северо-восточных. Более того, социальный состав населения северо-восточных уездов зачастую не соответствовал требованиям, предъявляемым к лицам, претендующим на судебные и связанные с ними должности.

Свои особенности в рамках северо-восточных уездов имели Усть-Сысольский и Яренский уезды.

Так, оценивая целесообразность введения в них судебной реформы, вологодский губернский прокурор указывал, что за этими двумя уездами государством признаны привилегии наравне с сибирскими губерниями и описывал их географическое положение таким образом: «Уезды Яренский и Усть-Сысольский сторонами своими упираются в уезды Мезенский, Архангельской губернии, на протяжении 757 верст, Березовский, Тобольской губернии, на протяжении 317 верст, Чердынский, Пермской губернии, на протяжении 480 верст — далее, Вятский и Никольский с Сольвычегодским... Та часть сих уездов, которая соприкасается с Сольвычегодским и Никольским уездами, более, чем пустынна. Дабы в этом убедиться, достаточно взглянуть на карту: непроходимые болота... почти на всем протяжении сей границы. Морозы в сих уездах доходят до 40 градусов и часто мерзнет на лету птица. Пространство сих уездов есть 189 290 квадратных верст, а число жителей достигает 105 574 душ, следовательно, на одного человека приходится более 1,5 квадратной версты. Таким образом, эти два уезда по пространству являются более

нежели половине всей губернии, а по населенности — менее одной девятой общего числа жителей оной»²⁵. Кроме того, прокурор отмечал, что часть населения этих уездов — зыряне, говорят на своем собственном языке, «представляющем совершенную преграду между ними и русскими судьями и адвокатами» и находится за чертой бедности²⁶.

В качестве еще одного фактора, препятствующего введению судебной реформы в этих уездах, губернский прокурор выделяет несовершенство путей сообщения, указывая, что «...дорог, в том значении, в котором их обычно понимают, здесь не существует. Летом служат сообщениями реки, а зимой нужно переезжать обширные волока, на которых, на расстоянии нескольких сот верст не встречается иногда не одного человеческого существа...»²⁷.

Обобщая приведенную информацию, прокурор указывает, что судебная реформа, если Правительство, употребив огромные издержки, все же пожелало бы ввести ее на территории этих уездов, легла бы тяжелым гнетом на бедный зырянский народ, поскольку «...он должен будет бросить свои леса, остаться без куска хлеба, сделаться неисправным плательщиком... из-за того, чтобы ему слушать речи адвокатов на языке для него непонятном... В состоянии ли будут члены суда, при всей своей энергии, исполнить Высочайшую Волю, чтобы суд был правый и скорый? Человек в состоянии делать лишь возможное, а это превышает силы человеческие»²⁸.

Общий вывод, к которому пришли Вологодский губернский прокурор, председатели палат уголовного суда и гражданского суда, предводители дворянства и представители статистического комитета таков: введение судебной реформы в уездах Яренском и Усть-Сысольском в настоящее время не только невозможно, но и невысказано.

Таким образом, именно с вышеозначенными факторами была связана такая особенность реализации Судебной реформы 1864 года в Вологодской губернии, как поэтапность ее введения.

²⁵ Судебно-статистические сведения и соображения о введении судебной реформы по Вологодской губернии. Вологда. Б/г. С. 40.

²⁶ Указ. соч. С. 40—41.

²⁷ Указ. соч. С. 41.

²⁸ Указ. соч. С. 42.

Органически связана с предыдущей и следующая особенность реализации Судебной реформы 1864 года в Вологодской губернии: в связи с поэтапным введением новых судебных установлений в тех местах, где они не были введены, осуществляли свою деятельность дореформенные судебные установления.

Так, с момента введения мировой юстиции в пяти западных уездах (ноябрь 1873 года) до момента введения в этих уездах общих судов (июнь 1874 года)²⁹ складывалась ситуация, в которой на территории губернии одновременно действовали мировые судьи и дореформенная Вологодская палата уголовного и гражданского суда, прекратившая свою деятельность, по данным государственного архива Вологодской области, только в 1874 году³⁰. Кроме того, в соответствии с п. 1 высочайше утвержденного мнения Государственного Совета от 12 декабря 1872 года «О введении в действие судебных уставов 20 ноября 1864 года в губерниях Пермской и Вологодской» министру юстиции было предписано издать распоряжение о закрытии в этих уездах уездных судов в срок не позднее двух месяцев со дня введения мировых судебных установлений³¹. Это означало, что в переходный период, пусть он и был недолгим, мировые судьи осуществляли свою деятельность параллельно с уездными судами.

Сведения, собранные автором в государственном архиве Вологодской области, позволяют заключить, что Вологодский³², Грязовецкий³³ и Кадниковский³⁴ уездные суды были упразднены в конце 1873 года.

По Тотемскому уездному суду в ГАВО сведений не имеется, однако, учитывая тот факт, что

Тотемский уездный суд упоминается в Памятной книжке на 1873 год³⁵, а в памятной книжке на 1876 год он уже отсутствует³⁶ (в 1874 и 1875 г. памятные книжки не издавались), можно сделать вывод о том, что Тотемский уездный суд был ликвидирован в конце 1873 — начале 1874 года.

Как уже упоминалось в первом параграфе, сведений о деятельности Вельского уездного суда ни в государственном архиве Вологодской области, ни в государственном архиве Архангельской области не сохранилось, однако по Памятным книжкам Вологодской губернии последнее упоминание о существовании Вельского уездного суда обнаруживается в 1866 году³⁷.

В пяти северо-восточных уездах — Великоустюжском, Никольском, Яренском, Сольвычегодском и Усть-Сысольском — в это время продолжали действовать уездные суды.

Несмотря на то, что последние сведения о Великоустюжском³⁸ и Никольском³⁹ уездных судах обнаруживаются в государственном архиве Вологодской области по состоянию на 1874 год, фактически они, как и Усть-Сысольский уездный суд, упоминаний о котором в государственных архивах Вологодской и Архангельской областей не найдено, вели свою деятельность до 1882 года, поскольку упоминаются как существующие в Памятной книжке Вологодской губернии на 1882 год⁴⁰, а в Памятной книжке Вологодской губернии на 1883 год упоминание о них уже отсутствует⁴¹.

Что же касается Яренского и Сольвычегодского уездных судов, упоминаний об их деятельности не обнаружено ни в государственном архиве Вологодской области, ни в государственном

²⁹ Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О введении в действие судебных уставов 20 ноября 1864 года в губерниях Пермской и Вологодской» от 12 декабря 1872 года // ПСЗРИ. С. II. Т. XLVII. № 51635.

³⁰ ГАВО. Ф. 832. Оп. 4. Д. 8608. Л. 2.

³¹ ПСЗРИ. С. II. Т. XLVII. № 51635.

³² ГАВО. Ф. 235. Оп. 3. Д. 3768. Л. 2.

³³ ГАВО. Ф. 238. Оп. 3. Д. 2106. Л. 2.

³⁴ ГАВО. Ф. 239. Оп. 3. Д. 3779. Л. 2.

³⁵ Памятная книжка Вологодской губернии на 1873 год. С. 31

³⁶ Памятная книжка Вологодской губернии на 1875 и 1876 г., изданная Вологодским статистическим комитетом. Вологда : Тип. Волог. губ. правл., 1875. 74 с.

³⁷ Памятная книжка Вологодской губернии на 1865 и 1866 г. Вологда : Губ. тип., 1866. С. 22.

³⁸ ГАВО. Ф. 129. Оп. 3. Д. 4887. Л. 2.

³⁹ ГАВО. Ф. 130. Оп. 3. Д. 3241. Л. 2.

ном архиве Архангельской области. Следует, однако, отметить, что они осуществляли свою деятельность до 1866 года включительно, что подтверждается данными Памятной книжки Вологодской губернии на 1866 год⁴². В Памятной книжке Вологодской губернии на 1867 год Яренский и Сольвычегодский уездные суды не упоминаются⁴³.

Упразднение Великоустюжского, Никольского и Усть-Сысольского уездных судов связано с высочайшим утверждением мнения Государственного Совета от 30 марта 1882 года «О введении мировых судебных установлений и Положения о нотариальной части в северовосточных уездах Вологодской губернии»⁴⁴,

в соответствии с которым, как и в случае с западными уездами, уездные суды должны были быть ликвидированы в срок, не превышающий двух месяцев с момента их образования. Как мы видим, Высочайшие указания были исполнены в точности: три действующих уездных суда были упразднены, а уездные суды Яренского и Сольвычегодского уездов были упразднены заранее.

Подводя итог, мы можем отметить, что основными особенностями реализации Судебной реформы 1864 года в Вологодской губернии стали разновременность ее введения в разных частях губернии и протяженность ее введения — 39 лет (с 1873 по 1912 года).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арсеньев Ф. А. Статистические материалы // Памятная книжка Вологодской губернии на 1873 год, изданная Вологодским губернским статистическим комитетом, под редакцией члена-секретаря комитета Ф. А. Арсеньева. — Вологда : Тип. Волог. губ. правл., 1873. — С. 1—50.
2. Дубравин Н. П. Статистический очерк Вологодской губернии // Справочная книжка для Вологодской губернии на 1853 год. — Вологда : Губ. тип. 1853. — 123 с.
3. К открытию Вологодского окружного суда // Вологодские губернские ведомости. — 874. — № 38. — С. 5—6.
4. Памятная книжка Вологодской губернии на 1865 и 1866 г. — Вологда : Губ. тип., 1866. — 120 с.
5. Памятная книжка Вологодской губернии на 1867 и 1868 г., изданная Вологодским губернским статистическим комитетом, под редакцией исправ. долж. секретаря комитета Ф. А. Арсеньева. — Вологда : Тип. губ. правл., 1868. — 69 с.
6. Памятная книжка Вологодской губернии на 1873 год, изданная Вологодским губернским статистическим комитетом, под ред. члена-секретаря комитета Ф. А. Арсеньева. — Вологда : Тип. Волог. губ. правл., 1873. — С. 31.
7. Памятная книжка Вологодской губернии на 1875 и 1876 г., изданная Вологодским статистическим комитетом. — Вологда : Тип. Волог. губ. правл., 1875. — 74 с.
8. Судебно-статистические сведения и соображения о введении судебной реформы по Вологодской губернии. — Вологда, б/г. — 47 с.

Материал поступил в редакцию 28 июня 2015 г.

⁴⁰ Вологодский адрес-календарь и месяцеслов на 1882 год. Второй по высокоюсе 365 дней. Вологда, 1881. С. 72.

⁴¹ Вологодский адрес-календарь и месяцеслов на 1883 год. Третий по высокоюсе, 365 дней. Вологда, 1882. 70 с.

⁴² Памятная книжка Вологодской губернии на 1865 и 1866 г. С. 28—31.

⁴³ Памятная книжка Вологодской губернии на 1867 и 1868 г., изданная Вологодским губернским статистическим комитетом, под редакцией исправ. долж. секретаря комитета Ф. А. Арсеньева. Вологда : Тип. губ. правл., 1868. 69 с.

⁴⁴ ПСЗРИ. С. 2. Т. II. № 770.

IMPLEMENTATION OF JUDICIAL REFORM OF 1864 IN VOLOGDA GOVERNORATE

STRAKHOV Sergey Evgenyevich — Lecturer of the Department of State and Law Disciplines of the North-West Institute (branch) of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), postgraduate student of the Department of History of the State and Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL) [strakhov@inbox.ru]
160000, Russia, Vologda, ul. Gercena, 20-17

Review. *The article considers the features of the implementation of the judicial reform of 1864 in Vologda Governorate. In Vologda Governorate the Judicial Reform of 1864 was launched in 1873, when in the western part of the governorate the institute of Justices of the Peace was introduced, and soon after in 1874 the Vologda Regional Court was set up. Up to that moment, justice in the territory of the governorate was administered by pre-reform judicial bodies such as Chambers of the Criminal and Civil Courts, district courts, city and town magistrates, city and town halls. In the north-eastern part of the governorate the pre-reform judicial establishments continued their work. The institute of the Justices of the Peace was introduced in that territory only in 1882. The Velikiy Ustyug District Court was set up in 1912. The main features of the implementation of the Judicial Reform of 1864 in Vologda governorate were its asynchronical introduction in different parts of the governorate and the extension of the Reform Implementation. The introduction of the Judicial Reform took 39 years from 1873 till 1912.*

Keywords: *Judicial Reform, Court Statutes, district courts, city magistrates, city halls, Chamber of the Criminal Court, Chamber of the Civil Court, common courts, local courts, justices of the peace, district courts, Vologda District Court, Velikiy Ustyug District Court*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Arsen'ev F. A. Statisticheskie materialy // Pamyatnaya knizhka Vologodskoj gubernii na 1873 god, izdannaya Vologodskim gubernskim statisticheskim komitetom, pod redakciej chlena-sekretarya komiteta F. A. Arsen'eva. — Vologda : Tip. Volog. gub. pravl., 1873. — S. 1—50.
2. Dubravin N. P. Statisticheskij ocherk Vologodskoj gubernii // Spravochnaya knizhka dlya Vologodskoj gubernii na 1853 god. — Vologda : Gub. tip. 1853. — 123 s.
3. K otkrytiyu Vologodskogo okružhnogo suda // Vologodskie gubernskie vedomosti. — 874. — № 38. — S. 5—6.
4. Pamyatnaya knizhka Vologodskoj gubernii na 1865 i 1866 g. — Vologda : Gub. tip., 1866. — 120 s.
5. Pamyatnaya knizhka Vologodskoj gubernii na 1867 i 1868 g., izdannaya Vologodskim gubernskim statisticheskim komitetom, pod redakciej isprav. dolzh. sekretarya komiteta F. A. Arsen'eva. — Vologda : Tip. gub. pravl., 1868. — 69 s.
6. Pamyatnaya knizhka Vologodskoj gubernii na 1873 god, izdannaya Vologodskim gubernskim statisticheskim komitetom, pod red. chlena-sekretarya komiteta F. A. Arsen'eva. — Vologda : Tip. Volog. gub. pravl., 1873. — S. 31.
7. Pamyatnaya knizhka Vologodskoj gubernii na 1875 i 1876 g., izdannaya Vologodskim statisticheskim komitetom. — Vologda : Tip. Volog. gub. pravl., 1875. — 74 s.
8. Sudebno-statisticheskie svedeniya i soobrazheniya o vvedenii sudebnoj reformy po Vologodskoj gubernii. — Vologda, b/g. — 47 s.

ТЕОРИЯ И ФИЛОСОФИЯ ПРАВА

А. В. Курочкин*

Концепт «правовая институционализация» и его содержание

Аннотация. Статья посвящена особенностям процесса правовой институционализации в российской правовой системе в исторической ретроспективе и на современном этапе. Автор проанализировал объективные и субъективные факторы, определяющие институциональную природу правовых явлений. Особое внимание уделено критериям институционализации на примере политических партий.

Ключевые слова: политическая партия, правовая институционализация, институт права, система права, отрасль права.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.039-047

Многомерность понятия «правовой институт» предопределила проблематику восприятия институционализации в праве. Примечательно в данной ситуации то обстоятельство, что отсутствие общего подхода наблюдается на фоне возрастающего интереса многих исследователей к рассматриваемой категории. Однако это подтверждает сложность и уникальность институционализации, ее зависимость как от процессов практического характера, так и от должного представления о ней в науке. Не случайно ряд ученых рассматривают институционализацию отдельных юридических явлений в качестве технической стороны образования новых институтов, а также их признания

на научном и государственном уровне¹. Вместе с тем, анализируя доводы отдельных авторов об институциональной проблематике, следует выделить несколько концепций, которые с учетом особенностей предмета и метода правового регулирования раскрывают понятие институционализации в довольно оригинальном ключе.

Вполне закономерным представляется восприятие институционализации как процесса образования правовых институтов². Это наиболее распространенное среди современных исследователей понимание, которое используется при исследовании любого правового явления в разных отраслевых направлениях³. Основой для данного подхода служит инсти-

¹ Чеснов К. В. Конституционно-правовая институционализация системы исполнительной власти в России. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Белгород, 2011. С. 53.

² Терехова Л. А., Маслов К. В. Институционализация административного судопроизводства: правовые проблемы // Вестник Омского ун-та. Серия : Право. 2012. № 3 (32). С. 65.

³ Михайличенко И. В. К вопросу о конституционной институционализации российских политических партий // Вестник Челяб. гос. ун-та. 2010. № 25. С. 34.

© Курочкин А. В., 2016,

* Курочкин Анатолий Васильевич, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного и международного права Набережночелнинского института Казанского (Приволжского) федерального университета

kurochkin.tolik@bk.ru

423810, Республика Татарстан, г. Набережные Челны, пр. Мира, 68/19

туциональное строение современной системы права, где первичным консолидирующим звеном выступает правовой институт. Такая модель деления системы права удобна и привычна многим юристам, поскольку зачастую именно она, по мнению сторонников данного подхода, реализована в формальном построении норм внутри многих законов⁴.

Учитывая то обстоятельство, что учебный процесс по юридическим профилям также построен по системному признаку современного законодательства, институционализация в представлении молодого поколения правоведов приобретает строго формализованный характер. Вследствие этого довольно часто предпринимаются попытки разработать некий единый эталон определения институциональных процессов как в исторической ретроспективе, так и на современном этапе. Фактически поиск данной «универсальной институциональной формулы» сводится к рассуждениям о наличии или об отсутствии определенного института права⁵. И главным «средством» такой оценки служит форма объединения определенной группы правовых норм, т.е. наличие консолидирующего элемента в виде отдельного нормативного правового акта или его обособленного раздела.

Указанный подход в полной мере реализован в исследованиях отраслевой направленности, когда за основу существования того или иного правового института берется наличие соответствующего раздела или подраздела внутри законодательного акта. Так, в рамках гражданского и уголовного права традиционно принято именовать институтами соответствующие главы ГК РФ и УК РФ⁶. При этом, затрагивая вопрос системы гражданского или уголовного права, а также их отдельных системных элементов, акцент в большинстве случаев делается не на

содержательную сторону вопроса, а на совпадение структуры отрасли с ее центральным источником права⁷. Исходя из этого, образование новых разделов или подразделов внутри нормативного правового акта стало восприниматься как институционализация тех общественных отношений, на регламентацию которых направлена объединенная группа правовых норм.

Аналогичным образом происходит определение правовых институтов и в других отраслях права, в том числе тех, в которых отсутствует центральный кодифицированный акт, за тем лишь исключением, что любой отдельный закон понимается в качестве оформления самостоятельного правового института или подотрасли права. Подобный подход наблюдается особенно ярко в административном, экологическом, финансовом праве.

За долгие годы исследований как отдельных институтов права, так и теоретических основ их существования концепция «формальной институционализации» получила довольно широкое развитие. Внутри нее стали складываться отдельные направления и подходы. Дискуссии между учеными шли главным образом по поводу того, что считать институциональной единицей — закон, кодекс, группу нормативных правовых актов или определенный структурный элемент внутри нормативного документа (раздел, главу, параграф).

Поскольку ключевые источники права носили в целом статичный характер и на протяжении значительного периода не подвергались масштабным структурным преобразованиям, ряд исследователей стали использовать в качестве институционального элемента отдельные статьи нормативных правовых актов, а в некоторых случаях даже и отдельные пункты статей. Вследствие этого сегодня можно встретить

⁴ См. подробнее: *Ерзнкян Б. А.* Исследование институциональных понятий и характерных особенностей формальных и неформальных институтов // Вестник Университета (Гос. ун-т управления). 2012. № 20. С. 076—083; *Благодир А. Л.* О понятии, свойствах и структуре системы права // Вестник Вятского гос. гуманит. ун-та. 2011. № 2—1. С. 84—91.

⁵ *Костишина С. А.* Институциональный подход в современной юридической науке // Юристъ-Правоведъ. 2012. № 5 (54). С. 80.

⁶ *Васильев В. В.* Гражданско-правовая институция как структурный элемент системы современного гражданского права: постановка проблемы // Право и государство: теория и практика. 2013. № 11 (107). С. 31.

⁷ *Васильев В. В.* Гражданско-правовой институт в системе гражданского права // Алтайский юридический вестник. 2013. № 2. С. 38.

много предложений по институционализации общественных отношений, которые уже имеют институциональную основу в рамках более крупного вида отношений⁸.

Однако раскрытие сущности правовой институционализации с формальной стороны — далеко не единственный подход, связанный с восприятием институционализации как правообразующего явления. Так, на протяжении последнего десятилетия, в противовес концепции формализации, на первый план стали выдвигаться идеи об определяющем значении в институциональном процессе содержательного компонента. В соответствии с данной теорией создание правовых институтов не зависит от их формального признания со стороны законодателя⁹. Это фактически означает, что правовые институты формируются и развиваются параллельно с нормативными правовыми актами, в отдельных случаях определяя их структурные особенности¹⁰. Однако форма права не рассматривается как показатель существования того или иного института. Основой институционализации выступают сами правоотношения, объединяющиеся в определенные виды по системному признаку¹¹.

При этом отдельные сторонники данного восприятия правовой институционализации не отрицают формальной стороны у многих традиционных правовых институтов. Исходя из этого, первичным является тот институт права, который существует до его законодательного признания. Обретение им формы, т.е. образование

института права в виде сегмента законодательства, рассматривается как реакция государства на потребность в императивном регулировании отношений, составляющих предмет соответствующего правового института¹². Такое осмысление процесса правообразования представляется закономерным, поскольку большинство существующих институтов не могут функционировать исключительно в вертикальном порядке, при помощи государственного вмешательства в общественные отношения.

В этой связи нельзя не отметить точку зрения, согласно которой разделение правовых институтов на формальные и неформальные имеет под собой вполне очевидный критерий метода правового регулирования¹³. В тех отраслях права, где превалирует императивный метод регламентации общественных отношений, правовые институты всегда поставлены в зависимость от соответствующего нормативного правового акта. Это особенно наглядно прослеживается в уголовном, административном, финансовом, трудовом, экологическом праве, а также во всех процессуальных отраслях.

Напротив, при преобладании диспозитивного метода, особенно в сфере частного права, наблюдается наибольшее количество неформальных институтов. Последние если и имеют нормативную основу, то весьма непоследовательную¹⁴. Как правило, формальная сторона таких правовых институтов является раздробленной и складывается из норм, содержащихся в различных правовых актах¹⁵. Бо-

⁸ Например: *Таболин В. В.* Городское право как институт муниципального права и как наука // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 64—67; *Фильченко А. П.* Институт примирения с потерпевшим в уголовном праве России // История государства и права. 2013. № 12. С. 39—43.

⁹ *Веденин В. С.* Влияние правопонимания на становление и развитие институтов российского права (на примере патентного права) : дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 82.

¹⁰ *Цинцадзе Н. С.* Традиционные неформальные правовые институты в российском частном праве: понятие, признаки и проблемы идентификации // Вестник Тамбов. ун-та. Серия : Гуманитарные науки. 2012. № 11 (115). С. 357.

¹¹ *Ахметова Г. З.* Системная организация институтов российского договорного права // Казанская наука. 2013. № 9. С. 225.

¹² *Крупейников К. В.* История развития института опеки и попечительства в отечественном гражданском праве // Вестник Мос. гос. обл. гуманит. ин-та. Серия : История, философия, политология, право. 2012. № 2. С. 80.

¹³ *Костишина С. А.* Указ. соч. С. 80.

¹⁴ *Цинцадзе Н. С.* Указ. соч. С. 357.

¹⁵ *Фогельсон Ю. Б.* Мягкое право в современном правовом дискурсе // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 40.

лее того, постулируемая свобода в регламентации данного рода отношений автоматически предопределяет свободу в установлении тех или иных институциональных связей между отдельными явлениями, которые, казалось бы, уже имеют повсеместное признание в качестве правового института.

Например, в рамках института собственности на сегодняшний день насчитывается несколько десятков вспомогательных правовых институтов. В процессе институционализации находятся как отдельные формы собственности, так и виды, а также отдельные правомочия собственника, способы их защиты, особенности использования категории «собственность» в отдельных отраслях права¹⁶.

Примерно такое же расширение понимания институционализации наблюдается и применительно к политическим партиям. В качестве институтов воспринимается как организация партийной деятельности, так и ее отдельные элементы¹⁷. В частности, институт партийного членства, институт государственной регистрации партий, институт принудительной ликвидации партийных организаций, институт ответственности политических партий и их членов и т.д.¹⁸

Использование неформальных критериев правовой институционализации, с одной стороны, позволяет рассматривать любой консолидирующий элемент в правовом регулировании определенных отношений в качестве институционального признака. Таковыми могут выступать субъекты права, объекты правового регулирования, общность юридических фактов, тождественность самих отношений. С другой стороны, данный подход индивидуализирует каждое отдельно изучаемое правовое

явление на предмет наличия у него институциональных признаков, т.е. возможности считать его правовым институтом в настоящее время или в ближайшем будущем.

Сложность неформальной институционализации выражается также в том, что отсутствует единый знаменатель определения институциональных процессов. В таком ключе каждый исследователь вправе полагать, что интересующее его правовое явление всегда может рассматриваться в качестве института¹⁹. Вместе с тем на фоне этого неизбежно происходит стирание границ между традиционными отраслями права, вследствие чего повышается вероятность ошибок в выборе средств, способов и приемов правового регулирования тех или иных отношений, поскольку инструментарий и категориальный аппарат одной отрасли далеко не во всех случаях могут применяться в рамках другой, хоть и смежной, отрасли права. Аналогичным образом можно говорить и о заимствовании правовых институтов из одной сферы общественных отношений в другую, как это часто происходит, например, в гражданском, конституционном, административном, семейном, трудовом праве. И если в рамках частноправового механизма правового регулирования указанный процесс выглядит в целом удачно, то совмещение институтов между публично-правовыми и частноправовыми отраслями по-прежнему вызывает сомнения у многих правоведов.

Соответственно, прослеживается явный парадокс в современном институциональном процессе. С одной стороны, формализм при образовании правовых институтов критикуется за его прямую зависимость от правотворческой воли государства, что, в свою очередь, не

¹⁶ Парыгин С. Н. Развитие гражданско-правового института защиты права собственности // Вестник Омского ун-та. Серия : Право. 2014. № 1 (38). С. 87 ; Гошуляк В. В. Юридическая природа и нормативное содержание института собственности в конституционном праве // Вестник Саратов. гос. юрид. академии. 2013. № 4 (93). С. 146.

¹⁷ Джалилов Э. А. Юридическая ответственность политических партий как межотраслевой институт права // Вектор науки Тольят. гос. ун-та. Серия : Юридические науки. 2014. № 1 (16). С. 131.

¹⁸ Гарипов Р. Ф. Формализация политической ответственности партийных организаций // Ученые записки Казан. ун-та. Серия : Гуманитарные науки. 2015. Т. 157. № 1. С. 207—212.

¹⁹ См. подробнее: Гарипов Р. Ф. Субъективные особенности политической ответственности // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. 2014. № 4. С. 279—283 ; Большаков А. Г., Зазнаев О. И. Формирование институциональных механизмов миротворчества на сопредельных с Россией территориях (на примере ОДКБ) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. № 3—2. С. 26—29.

дает гарантий своевременной модернизации законодательства вслед за изменением общественных отношений в определенной сфере. С другой стороны, содержательный компонент институционализации нивелирует необходимость традиционной системы права с ее разделением на отрасли, подотрасли и институты, что также не имеет значительного положительного эффекта.

В силу указанного противоречия возникает ряд закономерных вопросов: с какой целью происходит правовая институционализация? Какими факторами она детерминирована? Ответ на них во многом предопределяет назначение институциональных процессов в юриспруденции, что позволяет точнее раскрыть и сущность рассматриваемой категории.

Целесообразность образования правовых институтов является зоной, которая в наименьшей степени затрагивается современными исследователями. Вместе с тем попытки объяснить необходимость институциональных процессов активно предпринимались в советский период, когда формировались основные подходы к системе права. Прежде всего акцент делался на однородности отношений, регулируемых государством. В силу данного подхода институциональные признаки имели место в тех правоотношениях, которые имеют общую качественную составляющую, т.е. относятся к определенному виду на фоне многочисленных групп отношений, складывающихся в обществе и нуждающихся в правовой регламентации в силу их устойчивости²⁰. Исходя из видовой принадлежности правоотношений, определялась и степень вмешательства в их регулирование государства²¹. Однако в условиях социалистического права отсутствовала возможность участников правоотношений воздействовать на их регламентацию, даже в области частного права. Соответственно, институционализация воспри-

нималась в качестве процесса, проводимого государством для реализации механизма правового регулирования тех или иных отношений, разработки необходимого объема правовых норм и разграничения предметов регулирования между нормативными правовыми актами²².

Таким образом, в советское время правовая институционализация осуществлялась исключительно для удобства правотворческой и правоприменительной деятельности, для отграничения одних видов отношений от других. При этом цели проведения подобной градации по мнению отдельных исследователей различны. Для одних целесообразность институционального регулирования заключена в возможности избежать дублирования в рамках правовой регламентации, что неизбежно могло породить юридические коллизии²³. Другие ученые полагают, что в формировании тех или иных правовых институтов проявляется аксиологический подход государства к правовому регулированию²⁴. В обоих подходах очевиден общий и неоспоримый элемент институционализации — формализация права.

С переходом к новому политическому режиму и провозглашением ряда свобод, которые затронули и механизм правового регулирования, монополия государства на создание правовых институтов постепенно исчезла, хотя и продолжает проявляться в отдельных отраслях права (уголовном, административном, финансовом). Использовать советскую модель институционализации сегодня достаточно сложно по ряду причин. Прежде всего в силу существенного увеличения нормативного материала, в котором трудно выявить четкое разграничение между отраслями, институтами, субинститутами и отдельными правовыми нормами. Также значительное количество общественных отношений было выведено из-под государственного регулирования, а полномочия по их регламен-

²⁰ Теория государства и права / отв. ред. Н. Г. Александров. М., 1974. С. 513.

²² Тимофеева А. А. Советское государство и право: методология и историография проблемы // История государства и права. 2010. № 20. С. 11.

²² Алексеев С. С. Отрасли советского права: проблемы, исходы положения // Государство и право. 1979. № 9. С. 17.

²³ Шабанова И. К. От права пролетарского к праву социалистическому: метаморфоза советских правовых установок // Академический вестник. 2013. № 1 (23). С. 79 ; Садохина Н. Е. Право в советском государстве // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2001. № 3. С. 36.

²⁴ Мальцев Г. В. Социальные основания права. М., 2007. С. 406.

тации предоставлены самим участникам правоотношений. Например, локальное и договорное регулирование в трудовых отношениях, договорное и корпоративное регулирование в гражданских правоотношениях, использование корпоративного нормотворчества в конституционно-правовых отношениях на примере деятельности общественных объединений, в том числе политических партий.

В связи с расширением сущности правового регулирования изменилось и назначение правовой институционализации. Вряд ли формализация норм права может рассматриваться на современном этапе в качестве основной цели данного процесса. Вследствие этого можно объяснить появление многочисленных институтов, не имеющих формального правового закрепления. Более того, концепция формализации не объясняет формирования так называемых комплексных правовых институ-

тов, нормы которых рассредоточены в разных правовых актах, но имеют общую основу в виде консолидированного вида общественных отношений²⁵.

Таким образом, удобство применения институционализации в правообразовательном процессе сегодня не имеет первостепенной важности. Значительно чаще можно встретить упоминание о правовых институтах, не имеющих формально юридического отражения в законах. Поэтому видовое многообразие правоотношений неизбежно определяет возрастание в геометрической прогрессии институциональных явлений. Однако нивелирование статуса государства в установлении тех или иных институтов нельзя рассматривать как причину институционализации. Возможность объединения отношений в определенные виды или группы также не отвечает на вопрос о целесообразности институциональных процессов в праве.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев С. С.* Отрасли советского права: проблемы, исходы положения // Государство и право. — 1979. — № 9. — С. 15—23.
2. *Ахметова Г. З.* Системная организация институтов российского договорного права // Казанская наука. — 2013. — № 9. — С. 224—227.
3. *Благодир А. Л.* О понятии, свойствах и структуре системы права // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. — 2011. — № 2—1. — С. 84—91.
4. *Блажевич И. Н.* Комплексные отрасли и институты права // Академический вестник. — 2010. — № 3. — С. 23—26.
5. *Большаков А. Г., Зазнаев О. И.* Формирование институциональных механизмов миротворчества на сопредельных с Россией территориях (на примере ОДКБ) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — 2011. — № 3—2. — С. 26—29.
6. *Васильев В. В.* Гражданско-правовая институция как структурный элемент системы современного гражданского права: постановка проблемы // Право и государство: теория и практика. — 2013. — № 11 (107). — С. 31—34.
7. *Васильев В. В.* Гражданско-правовой институт в системе гражданского права // Алтайский юридический вестник. — 2013. — № 2. — С. 37—40.
8. *Веденин В. С.* Влияние правопонимания на становление и развитие институтов российского права (на примере патентного права) : дис. ... канд. юрид. наук. — Владимир, 2007. — 263 с.
9. *Гарипов Р. Ф.* Субъективные особенности политической ответственности // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. — 2014. — № 4. — С. 279—283.
10. *Гарипов Р. Ф.* Формализация политической ответственности партийных организаций // Ученые записки Казанского университета. — Серия : Гуманитарные науки. — 2015. — Т. 157. — № 1. — С. 207—212.
11. *Гошуляк В. В.* Юридическая природа и нормативное содержание института собственности в конституционном праве // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2013. — № 4 (93). — С. 143—150.

²⁵ *Блажевич И. Н.* Комплексные отрасли и институты права // Академический вестник. — 2010. — № 3. — С. 23.

12. Джалилов Э. А. Юридическая ответственность политических партий как межотраслевой институт права // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. — Серия : Юридические науки. — 2014. — № 1 (16). — С. 131—134.
13. Ерзнкян Б. А. Исследование институциональных понятий и характерных особенностей формальных и неформальных институтов // Вестник Университета (Государственный университет управления). — 2012. — № 20. — С. 076—083.
14. Костишина С. А. Институциональный подход в современной юридической науке // Юристъ-Правоведъ. — 2012. — № 5 (54). — С. 80—82.
15. Крупейников К. В. История развития института опеки и попечительства в отечественном гражданском праве // Вестник Московского государственного областного гуманитарного института. — Серия : История, философия, политология, право. — 2012. — № 2. — С. 79—83.
16. Мальцев Г. В. Социальные основания права. — М. : Норма, 2007. — 800 с.
17. Михайличенко И. В. К вопросу о конституционной институционализации российских политических партий // Вестник Челябинского государственного университета. — 2010. — № 25. — С. 34—38.
18. Парыгин С. Н. Развитие гражданско-правового института защиты права собственности // Вестник Омского университета. — Серия : Право. — 2014. — № 1 (38). — С. 87—91.
19. Садохина Н. Е. Право в советском государстве // Вестник Тамбовского университета. — Серия : Гуманитарные науки. — 2001. — № 3. — С. 36—41.
20. Таболин В. В. Городское право как институт муниципального права и как наука // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 9. — С. 64—67.
21. Теория государства и права / отв. ред. Н. Г. Александров. — М. : Юридическая литература, 1974. — 664 с.
22. Терехова Л. А., Маслов К. В. Институционализация административного судопроизводства: правовые проблемы // Вестник Омского университета. — Серия : Право. — 2012. — № 3 (32). — С. 64—68.
23. Тимофеева А. А. Советское государство и право: методология и историография проблемы // История государства и права. — 2010. — № 20. — С. 10—13.
24. Фильченко А. П. Институт примирения с потерпевшим в уголовном праве России // История государства и права. — 2013. — № 12. — С. 39—43.
25. Фогельсон Ю. Б. Мягкое право в современном правовом дискурсе // Журнал российского права. — 2013. — № 5. — С. 37—48.
26. Цинцадзе Н. С. Традиционные неформальные правовые институты в российском частном праве: понятие, признаки и проблемы идентификации // Вестник Тамбовского университета. — Серия : Гуманитарные науки. — 2012. — № 11 (115). — С. 353—362.
27. Чеснов К. В. Конституционно-правовая институционализация системы исполнительной власти в России : дис. ... канд. юрид. наук. — Белгород, 2011. — 167 с.
28. Шабанова И. К. От права пролетарского к праву социалистическому: метаморфоза советских правовых установок // Академический вестник. — 2013. — № 1 (23). — С. 78—

Материал поступил в редакцию 13 августа 2015 г.

THE CONCEPT OF "LEGAL INSTITUTIONALIZATION" AND ITS CONTENT

KUROCHKIN Anatolii Vasilievich — PhD in Law, Associate Professor, Head of Constitutional, International and Administrative Law Department, Kazan Federal University - Naberezhnye Chelny Institute 423810, Republic of Tatarstan, Naberezhnye Chelny, 68/19,
e-mail: kurochkin.tolik@bk.ru

Review. *The article is devoted to the peculiarities of the legal institutionalization process in the Russian legal system in historical perspective and at the present stage. The author analyzes the objective and subjective factors that determine the nature of the institutional legal phenomena. Particular attention is given to the criteria for the institutionalization based on the example of political parties.*

Keywords: *political party, legal institutionalization, institute of law, system of law, branch of law.*

REFERENCES (TRANSLITERATION):

1. *Alekseev S. S.* Otraski sovetskogo prava: problemy, iskhody polozheniya // Gosudarstvo i pravo. — 1979. — № 9. — S. 15—23.
2. *Ahmetova G. Z.* Sistemnaya organizatsiya institutov rossijskogo dogovornogo prava // Kazanskaya nauka. — 2013. — № 9. — S. 224—227.
3. *Blagodir A. L.* O ponyatii, svojstvakh i strukture sistemy prava // Vestnik Vyatskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta. — 2011. — № 2—1. — S. 84—91.
4. *Blazhevich I. N.* Kompleksnye otrasli i instituty prava // Akademicheskij vestnik. — 2010. — № 3. — S. 23—26.
5. *Bol'shakov A. G., Zaznaev O. I.* Formirovanie institucional'nyh mekhanizmov mirotvorchestva na sopredel'nyh s Rossiej territoriyah (na primere ODKB) // Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki. — 2011. — № 3—2. — S. 26—29.
6. *Vasil'ev V. V.* Grazhdansko-pravovaya institutsiya kak strukturnyj ehlement sistemy sovremennogo grazhdanskogo prava: postanovka problemy // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. — 2013. — № 11 (107). — S. 31—34.
7. *Vasil'ev V. V.* Grazhdansko-pravovoj institut v sisteme grazhdanskogo prava // Altajskij yuridicheskij vestnik. — 2013. — № 2. — S. 37—40.
8. *Vedenin V. S.* Vliyanie pravoponimaniya na stanovlenie i razvitie institutov rossijskogo prava (na primere patentnogo prava) : dis. ... kand. yurid. nauk. — Vladimir, 2007. — 263 s.
9. *Garipov R. F.* Sub"ektivnye osobennosti politicheskoy otvetstvennosti // Vestnik Krasnoyarskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta. — 2014. — № 4. — S. 279—283.
10. *Garipov R. F.* Formalizatsiya politicheskoy otvetstvennosti partijnyh organizacij // Uchenye zapiski Kazanskogo universiteta. — Seriya : Gumanitarnye nauki. — 2015. — T. 157. — № 1. — S. 207—212.
11. *Goshulyak V. V.* YUridicheskaya priroda i normativnoe sodержanie instituta sobstvennosti v konstitucionnom prave // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoy akademii. — 2013. — № 4 (93). — S. 143—150.
12. *Dzhalilov E. H. A.* YUridicheskaya otvetstvennost' politicheskikh partij kak mezhotraslevoj institut prava // Vektor nauki Tol'yatinskogo gosudarstvennogo universiteta. — Seriya : YUridicheskie nauki. — 2014. — № 1 (16). — S. 131—134.
13. *Erznkyan B. A.* Issledovanie institucional'nyh ponyatij i harakternyh osobennostej formal'nyh i neformal'nyh institutov // Vestnik Universiteta (Gosudarstvennyj universitet upravleniya). — 2012. — № 20. — S. 076—083.
14. *Kostishina S. A.* Institucional'nyj podhod v sovremennoj yuridicheskoy nauke // YUrist"-Pravoved". — 2012. — № 5 (54). — S. 80—82.
15. *Krupejnikov K. V.* Istoriya razvitiya instituta opeki i popechitel'stva v otechestvennom grazhdanskom prave // Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo gumanitarnogo instituta. — Seriya : Istoriya, filosofiya, politologiya, pravo. — 2012. — № 2. — S. 79—83.
16. *Mal'cev G. V.* Social'nye osnovaniya prava. — M. : Norma, 2007. — 800 s.
17. *Mihajlichenko I. V.* K voprosu o konstitucionnoj institucionalizatsii rossijskikh politicheskikh partij // Vestnik CHelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2010. — № 25. — S. 34—38.
18. *Parygin S. N.* Razvitie grazhdansko-pravovogo instituta zashchity prava sobstvennosti // Vestnik Omskogo universiteta. — Seriya : Pravo. — 2014. — № 1 (38). — S. 87—91.
19. *Sadohina N. E.* Pravo v sovetskom gosudarstve // Vestnik Tambovskogo universiteta. — Seriya : Gumanitarnye nauki. — 2001. — № 3. — S. 36—41.
20. *Tabolin V. V.* Gorodskoe pravo kak institut municipal'nogo prava i kak nauka // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2010. — № 9. — S. 64—67.
21. Teoriya gosudarstva i prava / otv. red. N. G. Aleksandrov. — M. : YUridicheskaya literatura, 1974. — 664 s.
22. *Terekhova L. A., Maslov K. V.* Institucionalizatsiya administrativnogo sudoproizvodstva: pravovye problemy // Vestnik Omskogo universiteta. — Seriya : Pravo. — 2012. — № 3 (32). — S. 64—68.
23. *Timofeeva A. A.* Sovetskoe gosudarstvo i pravo: metodologiya i istoriografiya problemy // Istoriya gosudarstva i prava. — 2010. — № 20. — S. 10—13.
24. *Fil'chenko A. P.* Institut primireniya s poterpevshim v ugovnom prave Rossii // Istoriya gosudarstva i prava. — 2013. — № 12. — S. 39—43.

25. *Fogel'son YU. B.* Myagkoe pravo v sovremennom pravovom diskurse // *ZHurnal rossijskogo prava*. — 2013. — № 5. — S. 37—48.
26. *Cincadze N. S.* Tradicionnye neformal'nye pravovye instituty v rossijskom chastnom prave: ponyatie, priznaki i problemy identifikacii // *Vestnik Tambovskogo universiteta*. — Seriya : Gumanitarnye nauki. — 2012. — № 11 (115). — S. 353—362.
27. *CHesnov K. V.* Konstitucionno-pravovaya institucionalizaciya sistemy ispolnitel'noj vlasti v Rossii : dis. ... kand. jurid. nauk. — Belgorod, 2011. — 167 s.
28. *SHabanova I. K.* Ot prava proletarskogo k pravu socialisticheskomu: metamorfoza sovetskih pravovyh ustanovok // *Akademicheskij vestnik*. — 2013. — № 1 (23). — S. 78—

Проблемы понятийного аппарата и предметных показателей нормативных актов по мониторингу межнациональных конфликтов в России

Аннотация. *Анализируются проблемные вопросы нормативных актов России, непосредственно посвященных мониторингу формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений. Пристальное внимание автора направлено на анализ понятийного аппарата и предметных показателей, которые предписывается подвергать анализу уполномоченным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Отмечается, что используемое понятие этнической общности не отражает современного состояния межнациональной действительности и устарело, так как признаки собственной территории, языка и культуры потеряли прежнюю актуальность. Анализ предмета мониторинга и процессов, способствующих выявлению конфликтной ситуации, позволяет сделать вывод о недостаточности рассматриваемых показателей и малоэффективности предложенной модели. В заключение предлагаются пути преодоления указанных проблем путем внесения изменений в нормативные акты (в части определения понятия нации) и комплексного анализа показателей, влияющих на межнациональные отношения, начиная от национального состава региона и заканчивая наличием оскорбительных высказываний в печатных и электронных изданиях.*

Ключевые слова: *нации, этнические общности, государственная национальная политика, межнациональные отношения, конфликты, противоречия, органы государственной власти, мониторинг, рекомендации по проведению мониторинга, показатели, понятийный аппарат.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.048-055

В настоящее время основными нормативными правовыми актами, регламентирующими именно порядок проведения мониторинга состояния межнациональной сферы, являются Инструкция о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений и действиях, направленных на ликвидацию их последствий, утвержденная приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 29 июня 2007 г. № 57 (далее — Инструкция), и принятые во исполнение соответствующих положений Страте-

гии государственной национальной политики до 2025 года (задачи по обеспечению межнационального мира и согласия, гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений), Методические рекомендации для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий, утвержденные приказом Минрегионразвития РФ от 14.10.2013 №444 (далее — Рекомендации).

© Алфимцев В. Н., 2016

* *Алфимцев Владимир Николаевич*, кандидат юридических наук, заместитель начальника отдела Правового управления ГУ МВД России по Московской области
143005, Московская область, г. Одинцово, Можайское ш., д. 108, кв. 39
v.alfim@mail.ru

Несмотря на правильность выбранного направления по нормативному и методическому обеспечению мониторинга межнациональных конфликтных ситуаций, необходимость которого была продиктована регулярными эксцессами в межнациональной сфере, в настоящих актах есть отдельные проблемные моменты, которые, как представляется, не позволяют достичь желаемого эффекта и сдерживают потенциал их реализации. Цель данной статьи — обозначить их и постараться найти пути выхода из сложившейся ситуации.

Сравнительный анализ Инструкции и Рекомендаций позволяет сделать вывод, что правовая парадигма, предложенная в данных нормативных актах, идентична и имеет одни и те же проблемные моменты. Мы остановимся более подробно на Рекомендациях, поскольку это более поздний акт и в концептуальном плане, по сути, они являются расширенной версией Инструкции.

Проблемные вопросы нормативных актов по мониторингу межнациональных противоречий в России условно можно обозначить как:

- проблемы используемого понятийного аппарата;
- проблемы показателей проводимого мониторинга.

Понятийный аппарат, используемый в Рекомендациях, не в полной мере соответствует современным реалиям.

В соответствии с п. 1.2 Рекомендаций под этнической общностью понимается общность людей, исторически сложившаяся на основе происхождения, территории, языка и культуры. Данное определение не ново, впервые оно было дано в 1913 году И. В. Сталиным в работе «Марксизм и национальный вопрос», в которой определялось, что нация есть исторически сложившаяся устойчивая общность людей, возникшая на базе общности языка, территории, экономической жизни и психического склада, проявляющегося в общности культуры. Производимая подмена понятия «нация» понятием «этническая общность», с указанием идентичных определяющих признаков, за исключением общности экономической жизни, представляет-

ся не до конца обоснованным компромиссом законодателя, пытающегося уйти от дискуссии о сущности понятия нации.

Но этот формальный подход к определению уже недостаточен, если мы рассматриваем нацию (этническую общность) как субъекта складывающейся конфликтной ситуации, которую мы должны, руководствуясь положениями Рекомендаций, выявить в обществе.

Учитывая современное состояние межнациональных отношений в России, под национальной (этнической) общностью следует понимать высоко социализированную общность людей, имеющих общее историческое происхождение и культуру, позволяющее самосознавать свое единство и отличие от других подобных образований, фиксирующееся в идентифицирующем названии¹.

Данный вывод основан на анализе результатов Всероссийской переписи населения 2010 года. В частности, три самые многочисленные (русские, татары, украинцы) и одна из самых многочисленных (армяне) национальных общностей, общее количество которых составляет около 120 млн человек, не имеют территории проживания, которой можно было четко ограничить их распределение.

Особенностью размещения этнических общностей на территории России является совместное, чересполосное проживание, часто дисперсное расположение представителей одних народов в составе компактно живущих других. Наиболее пеструю этническую картину представляет собой население крупных городов².

Кроме того, в ходе переписи населения установлено, что в наиболее многочисленных нациях, указанных нами, подавляющее большинство владеет русским языком (татары — 5 174 236 человек, украинцы — 1 922 155 человек, башкиры — 1 537 677 человек, чеченцы — 1 310 103 человек, чувашаи — 1 412 723 человек, армяне — 1 165 256 человек), что, учитывая распределение русских по территории, а также государственный статус русского языка, приводит нас к выводу о его регулярном использовании практически всеми жителями нашей страны. Кроме того, зачастую предста-

¹ Алфимцев В. Н. О «дефинитивном хаосе» в национальной политике // Lex Russica. 2015. № 5. С. 62.

² Народы России : Атлас культур и религий / отв. ред. В. А. Тишков, А. В. Журавский, О. Е. Казьмина. М.: Дизайн. Информация. Картография, 2008. С. 7.

вители не используют или совсем не владеют языком своей национальной общности. Учитывая вышесказанное, представляется, что за прошедшие 100 лет признак «собственный язык» утратил свое прежнее значение и не подлежит выделению и дальнейшему нормативному закреплению.

Как отмечают составители «Атласа культур и религий», многие сведения в описании народов относятся не к современному их состоянию, а к началу XX в. и более ранним периодам, когда культурная самобытность народов проявлялась наиболее ярко — в языке, народном костюме, типах жилища, специфике хозяйственного уклада, деталях быта. Сегодня некоторые из этих реалий недавнего прошлого лучше известны этнографам, историкам, лингвистам, чем среднему представителю почти любого из описанных народов. В XX веке с расширением массового производства шел процесс унификации культур различных народов, приобщения к общемировым стандартам, усилилось межэтническое взаимодействие. Изменилась социальная структура населения страны, на что сильнее всего повлиял процесс урбанизации³.

Таким образом, и культурное единство в своем чистом виде не может быть признаком, способным самостоятельно охарактеризовать нацию, так как культура наций находится в постоянной динамике. Однако осознание динамики культуры каждой нации подталкивает нас к исходному пункту, а именно к общему историческому происхождению, как и было отмечено выше.

Так как понятие нации (в рассматриваемом акте — этнической общности) является краеугольным камнем для всей межнациональной сферы и через него определяются иные используемые в Рекомендациях термины (такие как государственная национальная политика Российской Федерации, конфликтная ситуация в сфере межнациональных отношений, межнациональный конфликт, диаспора), отмеченная выше проблема имеет более негативное значение, чем может показаться на первый взгляд. Неправильный, устаревший подход в определении нации (этнической общности), без учета современного состояния проживающих на территории общностей, отрицательно

скажется на правоприменительной практике рассматриваемого нормативного акта.

Представляется, что разрешением сложившегося противоречия между нормативно закреплённой дефиницией и объективной действительностью может стать внесение изменений в Рекомендации в части определения субъектов конфликтных ситуаций как наций, актуальные признаки которых исчерпывающе дают результаты Всероссийской переписи населения как одного из самых мощных генераторов групповых идентичностей.

Рассмотрев проблемы понятийного аппарата, перейдем к проблемам показателей мониторинга.

Пункт 1.5 Рекомендаций устанавливает, что мониторинг направлен на выявление конфликтных ситуаций в сфере межнациональных отношений и предупреждение или ликвидацию последствий межнационального конфликта. С целью выявления конфликтных ситуаций уполномоченному органу исполнительной власти рекомендуется осуществлять постоянный мониторинг состояния конфликтности в межнациональных отношениях, задачами которого являются:

- 1) получение, обработка и анализ данных о состоянии межнациональных отношений, а также информации о деятельности общественных объединений, в том числе этнокультурных и казачьих, религиозных организаций, диаспор, национальных меньшинств;
- 2) своевременное выявление и прогнозирование процессов, происходящих в сфере межнациональных отношений (п. 2.1).

Однако верность поставленных задач нивелируется дальнейшим содержанием Рекомендаций, которые не дают понимания того, какие данные, какие конкретные показатели должны свидетельствовать о состоянии межнациональных отношений и об их динамике. В частности, пункт 2.3 определяет, что предметом мониторинга являются формирующиеся межнациональные конфликтные ситуации, а также процессы, воздействующие на состояние межнациональных отношений, например:

- 1) экономические (уровень и сферы занятости населения, уровень благосостояния, распределение собственности);

³ Народы России : Атлас культур и религий. С. 7.

- 2) политические (представительство различных этнических общностей в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, формы реализации политических прав);
- 3) социальные (доступ к услугам, предоставляемым социальной инфраструктурой);
- 4) культурные (удовлетворение языковых, образовательных, этнокультурных и религиозных потребностей);
- 5) иные процессы, которые могут оказывать воздействие на состояние межнациональных отношений.

Данный пункт за счет предпринятой попытки обобщения всех сфер жизни общества очень неопределенен и не дает необходимой конкретики, что представляется весьма дискуссионным.

В частности, указанные экономические и социальные процессы не дают понимания того, как эти параметры влияют на возникновение межнациональных конфликтов и как полученные в результате проведения мониторинга данные будут свидетельствовать о сложной межнациональной обстановке. К примеру, если взять условный регион с низким уровнем благосостояния, депрессивной экономикой и отсутствием необходимой инфраструктуры, большим разрывом в распределении собственности, но в своей массе мононациональным населением, исходя из каких условий должен возникнуть именно межнациональный конфликт? Приведенные данные без учета анализа национального состава, миграционных процессов, соотношения количества мигрантов (внутренних и внешних) с наличием рабочих мест не смогут обозначить складывающуюся конфликтную ситуацию в обществе.

То есть мониторингу в первую очередь должны подвергаться не абстрактные экономические процессы, а именно миграционные процессы, влияющие на экономику в регионах и включающие в себя статистику количества рабочих мест и пребывающих мигрантов.

Ю. А. Лялякин справедливо отмечает, что повышение эффективности мониторинга в сфере трудовой миграции путем отслеживания процессов высвобождения иностранной рабочей силы и оперативного внесения предложений по корректировке квот на ее использование повлияет на эффективность принимаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации мер по профилактике правонарушений и борьбы с преступностью⁴.

Аналогичной точки зрения придерживается и Г. В. Старцев, указывающий, что противодействию незаконной миграции как угрозе национальной безопасности могли бы способствовать такие первоочередные меры единой государственной национальной и молодежной политики в рамках федеральных целевых программ и иных мероприятий, как:

- проведение постоянного мониторинга и прогноза развития рынка труда с учетом реализации комплексной стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа;
- проведение мониторинга финансово-экономического состояния и перспектив развития системообразующих предприятий для выработки мер по их государственной поддержке, созданию новых рабочих мест и привлечению к работе квалифицированных специалистов⁵.

Кроме того, А. Б. Токто尼亚зов отмечает, что как известно, миграционные процессы оказывают непосредственное влияние на состояние межнациональных отношений, способствуют нарастанию экстремистских проявлений и межнациональной напряженности. Соответственно, анализируя последнее, можно получить информацию о состоянии законности в сфере миграции⁶.

Таким образом, помимо миграционных процессов следует рассматривать и показатели, связанные с миграционными процессами или непосредственно зависящие от них, а именно о количестве правонарушений и пре-

⁴ Лялякин Ю. А. Вопросы обеспечения национальной безопасности субъектов РФ, находящихся на территории Дальневосточного федерального округа // Миграционное право. 2010. № 3. С. 29.

⁵ Старцев Г. В. Влияние незаконной миграции на террористическую активность в Северо-Кавказском федеральном округе // Миграционное право. 2011. № 4. С. 32.

⁶ Токто尼亚зов А. Надзор за исполнением миграционного законодательства // Законность. 2012. № 10. С. 34.

ступлений, совершенных мигрантами и лицами, приехавшими из других регионов России; о количестве правонарушений, совершенных мигрантами и лицами, приехавшими из других регионов России, в общественных местах, как о наиболее резонансных и имеющих негативные последствия в ментальном плане, формирующих негативные установки в отношении отдельных наций; о количестве правонарушений экстремистской направленности. Кроме того, отдельному анализу следует подвергать судебное рассмотрение дел в отношении мигрантов и лиц, приехавших из других регионов России, за преступления и правонарушения.

В соответствии с официальными данными МВД России в январе — декабре 2014 года зарегистрировано 1 127 преступлений террористического характера (+70,5 %) и 1 024 преступления экстремистской направленности (+14,3%). В общественных же местах зарегистрировано 785,4 тыс. преступлений (+8,5%). Иностранцами гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации совершено 44,4 тыс. преступлений, что на 5,4% меньше, чем за январь — декабрь 2013 года, в том числе гражданами государств — участников СНГ — 38,4 тыс. преступлений (-4,7%), их удельный вес составил 86,4%⁷. Эти данные приведены, чтобы проиллюстрировать вышеобозначенный тезис о показателях, нуждающихся в мониторинге. К сожалению, в официальных данных МВД России учитывается отдельно лишь количество преступлений, совершенных иностранцами гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации, без учета количества преступлений, совершенных гражданами России в других регионах России, что не вполне точно позволит сформировать образ складывающихся конфликтных ситуаций в межнациональной сфере.

В рамках рассмотрения политических процессов Рекомендациями предполагается собирать информацию о представительстве различных этнических общностей в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления.

Вместе с тем в соответствии с итогами Всероссийской переписи населения 2010 года в России проживают представители около 180 национальных общностей⁸. Наиболее многочисленными, численность которых составила от 1 млн человек, являются: русские — 111 016 896 человек, татары — 5 310 649 человек, украинцы — 1 927 988 человек, башкиры — 1 584 554 человек, чувашаи — 1 435 872 человек, чеченцы — 1 431 360 человек, армяне — 1 182 388 человек. Особо отметим, что дагестанцы, общая численность которых составила около 2,6 млн человек, указывали принадлежность отдельно к аварцам (912 090 человек), даргинцам (589 386 человек), кумыкам (503 060 человек), лезгинам (473 722 человека), лакцам (178 630 человек).

Русские являются преобладающим населением практически во всех субъектах, за исключением (в скобках указан процент от численности населения): Татарстана (39,7%), Саха-Якутии (37,8%), Карачаево-Черкесии (31,6%), Калмыкии (30,2%), Чувашии (26,9%), Кабардино-Балкарии (22,5%), Северной Осетии-Алании (20,8%), Тувы (16,3%), Дагестана (3,6%), Чечни (1,9%), Ингушетии (0,8%).

Представляется, что в большинстве случаев в регионах, где преобладающим населением являются титульные нации, их представительство в органах государственной власти и в органах местного самоуправления будет выше, что само по себе не будет свидетельствовать о проблемах в межнациональной сфере. Важен не количественный факт представительства, а факт справедливого соблюдения интересов граждан, независимо от национального и расового происхождения, а также отсутствия тех или иных коррупционных проявлений при осуществлении властных полномочий.

В добавление к этому следует отметить, что в рамках политических процессов необходимо обращать более пристальное внимание на добросовестность методов политической борьбы при использовании национальных признаков. Ведь, как справедливо отмечает Р. Г. Абдулатипов, современные межнациональные конфликты мало содержат в себе истинно на-

⁷ Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации, в том числе в Крымском федеральном округе за январь — декабрь 2014 года // URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/2994866/>

⁸ Национальный состав населения // URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol4/pub-04-01.pdf (дата обращения: 19.09.2014).

циональных моментов — это попытки под этнонациональными знаменами вести борьбу за власть и собственность, призывая на помощь национально-этническую солидарность, используя потенциал народа для удовлетворения своих корыстных интересов⁹.

Таким образом, представляется, что с точки зрения политических процессов в первую очередь следует проводить мониторинг не представительства наций в органах государственной власти и органах местного самоуправления (хотя, безусловно, это тоже необходимо учитывать), а целей действующих в регионе политических партий и некоммерческих организаций по защите национальных прав и применяемых ими методов.

Помимо этого, культурные процессы, заключающиеся в удовлетворении языковых, образовательных, этнокультурных и религиозных потребностей, не смогут диагностировать наличие складывающейся конфликтной ситуации в обществе. В рамках культурных процессов большее значение имеет не вышеперечисленное, символизирующее схоластический подход в определении предметных показателей, а оскорбление национальных или религиозных чувств, о чем свидетельствует недавняя трагедия в редакции французской газеты *Charlie Hebdo*. Уполномоченный орган исполнительной власти в рамках культурных процессов должен проводить мониторинг публикаций на предмет возможного оскорбления национальных чувств и в случае обнаружения — своевременно реагировать путем уведомления правоохранительных органов для принятия мер, предусмотренных административным и уголовным законодательством. А в случае получения широкого резонанса того или иного «культурного инцидента» своевременно проводить работу по максимальной нейтрализации последствий, публикуя опровержения, информацию о принятых мерах, понесенной виновными лицами ответственности и т.д.

Кроме того, представляется, что сложившийся в России механизм национально-культурного развития при имеющихся спорных

моментах вполне приемлемо справляется именно с задачей удовлетворения языковых, образовательных, этнокультурных и религиозных потребностей.

Как справедливо отмечает Н. В. Кузьмина, не только власть, но и общественность должна активно подключиться к мониторингу средств массовой информации, включая Интернет и электронные СМИ, на предмет выявления попыток разжигания расовой, этнической и религиозной вражды и ненависти, использования языка вражды¹⁰.

Вместе с тем необходимость мониторинга печатных публикаций отмечалась еще в 2007 году прокурором г. Санкт-Петербурга С. Зайцевым, указавшим, что определенная работа в сфере противодействия экстремизму проводится также комитетом по печати и взаимодействию со СМИ, который осуществляет ежемесячный мониторинг печатных материалов, характеризующих состояние межнациональных и межконфессиональных отношений в городе¹¹, что положительно сказывается на межнациональной сфере.

Таким образом, в рамках мониторинга состояния межнациональных отношений, путем анализа культурных процессов, необходимо рассматривать печатные и электронные публикации, затрагивающие национальные признаки и могущие быть оскорбительными.

Подводя итог, следует отметить, что сфера межнациональных отношений очень динамична и не допускает раз и навсегда выработанных подходов, а требует внимательного и пристального изучения действительности, являющейся единственным критерием верности нормативно закрепляемых теоретико-правовых конструкций.

Эффективность мониторинга складывающихся конфликтных ситуаций в межнациональной сфере зависит от правильности выбранных показателей, подлежащих пристальному изучению и анализу. Статичное перечисление различных сфер общественной жизни — без комплексного раскрытия их внутреннего содержания, без четкого указания на конкретные показатели, ди-

⁹ Абдулатипов Р. Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000. С. 124.

¹⁰ Кузьмина Н. В. Детерминация и система профилактики насильственной этнической преступности в современный период // Уголовное судопроизводство. 2010. № 2. С. 27.

¹¹ Зайцев С. Противодействие экстремизму // Законность. 2007. № 10. С. 6.

намика которых способна дать цельную картину состояния межнациональной сферы, — тормозит развитие института мониторинга. Преодолеть указанные трудности способно внесение изменений в Рекомендации путем расширения и уточнения предмета мониторинга следующим образом: «предметом мониторинга являются формирующиеся межнациональные конфликтные ситуации, для выявления которых необходимо анализировать следующие показатели:

- национальный состав региона;
- соотношение количества мигрантов (внутренних и внешних) с наличием рабочих мест;
- количество правонарушений и преступлений, совершенных мигрантами и лицами, приехавшими из других регионов России;
- количество правонарушений и преступлений, совершенных мигрантами и лицами, приехавшими из других регионов России, в общественных местах;

- количество правонарушений и преступлений экстремистской направленности;
- итоги судебного рассмотрения дел в отношении мигрантов и лиц, приехавших из других регионов России, за совершенные преступления и правонарушения;
- количество коррупционных правонарушений, затрагивающих интересы граждан, в зависимости от национального и расового происхождения;
- количество политических партий и некоммерческих организаций по защите национальных прав, а также их цели и методы, применяемые в рамках проводимой деятельности;
- наличие печатных и электронных публикаций, затрагивающих национальные признаки и могущих быть оскорбительными;
- иные показатели, которые могут оказывать воздействие на состояние межнациональных отношений».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Абдулатипов Р. Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. — М., 2000. — 656 с.
2. Алфимцев В. Н. О дефинитивном хаосе в национальной политике // Lex Russica. — 2015. — № 5. — С. 55—65.
3. Зайцев С. Противодействие экстремизму // Законность. — 2007. — № 10. — С. 2—6.
4. Кузьмина Н. В. Детерминация и система профилактики насильственной этнической преступности в современный период // Уголовное судопроизводство. — 2010. — № 2. — С. 25—28.
5. Лялякин Ю. А. Вопросы обеспечения национальной безопасности субъектов РФ, находящихся на территории Дальневосточного федерального округа // Миграционное право. — 2010. — № 3. — С. 26—29.
6. Старцев Г. В. Влияние незаконной миграции на террористическую активность в Северо-Кавказском федеральном округе // Миграционное право. — 2011. — № 4. — С. 31—33.
7. Токтаньязов А. Надзор за исполнением миграционного законодательства // Законность. — 2012. — № 10. — С. 34—35.
8. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации, в том числе в Крымском федеральном округе за январь — декабрь 2014 года // URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/2994866/> (дата обращения: 20.01.2015).
9. Народы России : Атлас культур и религий / отв. ред. В. А. Тишков, А. В. Журавский, О. Е. Казьмина. — М. : Дизайн. Информация. Картография, 2008. — 256 с.
10. Национальный состав населения // URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol4/pub-04-01.pdf (дата обращения: 19.09.2014).

Материал поступил в редакцию 17 сентября 2015 г.

THE ISSUES OF CONCEPTUAL FRAMEWORK AND SUBJECT INDEXES OF REGULATIONS ON MONITORING OF ETHNIC CONFLICTS IN RUSSIA.

ALFIMTSEV Vladimir Nikolaevich — PhD in Law, Deputy Chief of Legal Department, Main Directorate of the Ministry of the Interior for the Moscow Region (Nikitskii Pereulok, 3, Moscow, Russia, 125009).

e-mail: v.alfim@mail.ru

Address: 143005, Moscow Region, Odintsovo, Mozhaiskoe Highway, 108, apt. 39

Review. *The article analyzes some issues of Russian regulations specifically focused on monitoring of emerging conflicts in the sphere of international relations. Special attention is given to the author's analysis of the conceptual framework and the subject indexes that are to be analyzed by the authorized bodies of executive power of the Russian Federation. It is noted that the concept of ethnic community does not reflect the current state of inter-ethnic reality and has become obsolete as the features of its own territory, language and culture have lost their relevance. The analysis of the subject of monitoring and processes that contribute to the identification of a conflict situation leads to the conclusion that there has been insufficient consideration of indexes and little effectiveness of the proposed model. In conclusion, the author suggests the ways of solving these problems by amending the regulations, in the part relating to the definition of a nation, and conducting a comprehensive analysis of factors affecting the inter-ethnic relations, from the national composition of the region to the presence of abusive language in the printed and electronic media.*

Keywords: *nations, ethnos, state national policy, inter-ethnic relations, conflicts, contradictions, governing institutions, monitoring, guidelines for monitoring process, indexes, conceptual framework*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Abdulatipov R. G. Nacional'nyj vopros i gosudarstvennoe ustrojstvo Rossii.* — M., 2000. — 656 S.
2. *Alfimcev V. N. O definitivnom haose v nacional'noj politike // Lex Russica.* — 2015. — № 5. — S. 55—65.
3. *Zajcev S. Protivodejstvie ehkstremlizmu // Zakonnost'.* — 2007. — № 10. — S. 2—6.
4. *Kuz'mina N. V. Determinaciya i sistema profilaktiki nasil'stvennoj ehtnicheskoj prestupnosti v sovremennyj period // Uголовное судoproizvodstvo.* — 2010. — № 2. — S. 25—28.
5. *Lyalyakin YU. A. Voprosy obespecheniya nacional'noj bezopasnosti sub'ektov RF, nahodyashchihysya na territorii Dal'nevostochnogo federal'nogo okruga // Migracionnoe pravo.* — 2010. — № 3. — S. 26—29.
6. *Starcev G. V. Vliyanie nezakonnoj migracii na terroristicheskiy aktivnost' v Severo-Kavkazskom federal'nom okruge // Migracionnoe pravo.* — 2011. — № 4. — S. 31—33.
7. *Toktan'yazov A. Nadzor za ispolneniem migracionnogo zakonodatel'stva // Zakonnost'.* — 2012. — № 10. — S. 34—35.
8. *Kratkaya harakteristika sostoyaniya prestupnosti v Rossijskoj Federacii, v tom chisle v Krymskom federal'nom okruge za yanvar' — dekabr' 2014 goda // URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/2994866/> (data obrashcheniya: 20.01.2015).*
9. *Narody Rossii : Atlas kul'tur i religij / otv. red. V. A. Tishkov, A. V. Zhuravskij, O. E. Kaz'mina.* — M. : Dizajn. Informaciya. Kartografiya, 2008. — 256 s.
10. *Nacional'nyj sostav naseleniya // URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol4/pub-04-01.pdf (data obrashcheniya: 19.09.2014).*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

О. Г. Остапец*

Новеллы законодательства о гражданстве Российской Федерации: за и против

Аннотация. На современном этапе в условиях обострения геополитической ситуации происходит процесс трансформации института гражданства в Российской Федерации. В связи с этим видится необходимым преодолевать негативные тенденции в сфере правового регулирования указанного института.

В частности, предлагается разделять понятия «двойное гражданство» и «второе гражданство», что позволит разграничить статус лиц, имеющих российское гражданство и гражданство иностранного государства, с которым у Российской Федерации заключен или отсутствует соответствующий договор.

Обосновывается необходимость изменения подхода к определению понятия носителя русского языка, используемого в Законе о гражданстве.

Анализ научных взглядов на критерии отнесения деяния к преступлению и правоприменительной практики позволяет сделать вывод о недопустимости введения института уголовной ответственности за неуведомление гражданином государственного органа о наличии иного гражданства или документа на право постоянного проживания в иностранном государстве без учета его отношения к государственной или военной службе и иных специфических особенностей.

Ключевые слова: гражданство, государство, правовой статус, двойное гражданство, второе гражданство, множественное гражданство, носитель русского языка, Закон о гражданстве, отказ от гражданства.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.056-062

Гражданство является составным элементом правового статуса индивида и играет основополагающую роль как для государства, так и для отдельной личности, поскольку по общему правилу указанный институт объединяет конкретного человека и государство через предварительную интеграцию личности

в общество. По мнению А. В. Головакина, на современном этапе развития России «...институт гражданства призван обеспечить стабильность и сплоченность общества, укрепить российскую государственность, сбалансировать интересы личности, общества, государства»¹. Вышеназванные факторы предопределяют не-

¹ Головакин А. В. Гражданство РФ — новый правовой статус. М. : Лаборатория книги, 2012. С. 5—6.

© Остапец О. Г., 2016

* Остапец Оксана Григорьевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры теории права и правоохранительной деятельности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

[Ostapets60@bk.ru]

413865, Россия, Саратовская обл., г. Балаково, ул. Чапаева, 107

обходимость эффективного конституционно-правового регулирования института гражданства в Российской Федерации.

В 2014 году Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» (далее — Закон о гражданстве) и иные нормативные правовые акты, регулирующие институт гражданства, претерпели значительные изменения, многие из которых связаны с политической ситуацией в мире². Одни изменения носят позитивный характер (упрощено получение российского гражданства для отдельных категорий лиц), другие — негативный (например, введение уголовной ответственности за несообщение гражданами Российской Федерации о наличии у них иностранного гражданства или вида на жительство).

Следует признать, что новеллы законодательства о гражданстве вызывают неоднозначную оценку. В соответствии с изменениями, внесенными в статью 6 Закона о гражданстве, российские граждане (за исключением граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации) обязаны сообщать о наличии у них иностранного гражданства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве, в течение 60 дней со дня приобретения данным гражданином иного гражданства или получения им документа на право постоянного проживания в иностранном государстве.

Вице-спикер Государственной Думы С. Неверов, поддерживая концепцию закона, отметил, что «государство должно знать, находится ли гражданин в общественно-правовой связи с другой страной, какие у него есть обязанности. Ведь, приобретая гражданство, человек наде-

ляется не только правами, но и обязанностями, в том числе воинской обязанностью, обязанностью отстаивать интересы этой страны и др.»³. В то же время необходимо отметить, что в тексте закона о внесении изменений в Закон о гражданстве существует определенное несоответствие нормам действующего законодательства. В части 1 статьи 6 Закона о гражданстве подчеркивается, что гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом, что соответствует статье 62 Основного Закона. В этой ситуации новеллы закона свидетельствуют о том, что государство теперь будет признавать своих граждан одновременно иностранными даже при отсутствии соответствующего международного соглашения. При этом уместно напомнить, что двойное гражданство не получило широкого распространения в России. С 1993 года Российской Федерацией было заключено всего два договора с Туркменистаном (23 декабря 1993 г.) и Таджикистаном (7 сентября 1995 г.), действие которых прекратилось.

Особый интерес вызывает ситуация, связанная с вхождением Крыма в состав Российской Федерации. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ⁴ правила, предусмотренные для лиц, имеющих двойное гражданство (статьи 6 и 30 Закона о гражданстве), к жителям Крыма будут применяться с 1 января 2016 года. Однако о наличии украинского гражданства уведомлять необходимости не возникнет. В настоящее время они признаются гражданами России и

² Федеральный закон от 4 июня 2014 № 142-ФЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона “О гражданстве Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17 мая 2015 г.).

³ Неверов С. Комментарий к закону о двойном гражданстве // Официальный сайт фракции Единая Россия в Государственной Думе. URL: <http://www.er-duma.ru/press/63501/> (дата обращения: 14 мая 2015).

⁴ О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя : Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ : в ред. от 29.12.2014 № 20-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

имеют возможность сохранить имеющееся у них иное гражданство или остаться лицом без гражданства. Жители Крыма и Севастополя, признанные гражданами России, рассматриваются Российской Федерацией только как граждане РФ, за исключением случаев, предусмотренных межгосударственным договором или законом. При этом наличие российского паспорта не аннулирует украинского гражданства. Возникает неоднозначная ситуация. Украина считает Крым оккупированной территорией, а российские паспорта жителей Крыма и Севастополя недействительными. Однако «...в правах владельцы украинского паспорта с крымской пропиской ограничены — на Украине они нерезиденты, для возобновления полноценного гражданства нужно получить статус “временно перемещенного лица” с оккупированной территории и зарегистрироваться по новому адресу»⁵.

В контексте рассматриваемой проблемы возникает необходимость уточнить статус лиц, имеющих не одно гражданство. Так, в Европейской конвенции о гражданстве употребляется дефиниция «множественное гражданство», означающее обладание одним и тем же лицом одновременно гражданством двух или более государств⁶. В Европе есть государства, разрешающие множественное гражданство (например, Испания, Франция, которые поддерживают связи с населением государств — бывших колоний, заключая при этом двусторонние договоры). Другие страны (например, Армения, Литва, Румыния, Венгрия, Финляндия, Швеция) разрешают множественное гражданство при определенных условиях: этот статус большей частью получают лица этнического происхождения, что ассоциируется с «материнским государством». В то же время есть ряд государств (например, Австрия, Дания, Германия, Беларусь, Россия), в которых множественное гражданство не признается.

Как уже отмечалось, в российском законодательстве используется термин «двойное гражданство», означающее наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства. Однако, проанализировав статью Закона о гражданстве, можно увидеть, что законодатель выделяет два вида «двойных гражданств»: во-первых, человек имеет российское гражданство и гражданство иностранного государства, с которым у Российской Федерации нет соответствующего договора; во-вторых, человек имеет два гражданства, но при этом эти государства заключили соответствующий договор. Подобная ситуация кардинально отличается от первой, поскольку как правило, в договоре могут быть предусмотрены соответствующие преференции для таких лиц и многие вопросы, например экстрадиция, должны решаться с учетом наличия у лица гражданства иностранного государства.

Нельзя не согласиться с мнением И. Л. Ландау, который поддерживает позицию С. А. Авакьяна, утверждающего, что двойное гражданство имеет больше минусов, чем плюсов, поскольку создает массу неразрешимых проблем для лиц, обладающих таким статусом⁷.

Нам представляется, что все-таки следует разделять понятия «двойное гражданство» и «второе гражданство» (соответственно, оно может быть третьим, четвертым и т.д.). Может возникнуть вопрос: какая практическая значимость в таком разграничении понятий? Ответ очевиден, если применить эту градацию к вопросу об ограничениях, связанных с наличием у лица иного гражданства. Как известно, законодатель планомерно вводит ограничения для лиц, обладающих, помимо российского, и иным гражданством.

Например, статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации, Президента РФ и др. не предполагает у этих лиц наличия не

⁵ Официальный ответ пресс-службы Федеральной миграционной службы России на запрос информационного агентства REGNUM. URL: <http://www.regnum.ru/news/polit/1890837.html> (дата обращения: 18 марта 2015 г.).

⁶ Европейская конвенция о гражданстве (ETS N 166). Заключена в г. Страсбурге 6 ноября 1997 г. // Правовая система «ГАРАНТ».

⁷ См.: Ландау И. Л. О некоторых новеллах законодательства, регулирующего институт гражданства в Российской Федерации // Вестник Балтийского федерального университета имени И. Канта. 2014. № 9. С. 22.

только иностранного гражданства, но и любого иного документа, позволяющего проживать на законных основаниях за рубежом⁸. По нашему мнению, такие ограничения не должны касаться лиц с двойным гражданством и, соответственно, должны распространяться только на лиц, имеющих второе гражданство. В противном случае получается нелогично, когда Российская Федерация, подписывая договор о двойном гражданстве, признает право за гражданами РФ иметь двойное гражданство, но в то же время делает из них людей «второго сорта», ограничивая их пассивное избирательное право, право на равный доступ к государственной службе. Такая ситуация нарушает положение части 2 статьи 6 Основного Закона, в которой провозглашено, что каждый гражданин России обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией.

Еще одно нововведение в Законе о гражданстве, которое коснулось упрощения порядка получения российского гражданства иностранными гражданами и лицами без гражданства, являющимися носителями русского языка. Иностранцы граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, признанные носителями русского языка, при условии отказа указанных иностранных граждан от имеющегося у них гражданства иностранного государства вправе обратиться с заявлением о получении гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения требований, предусмотренных пунктами «а», «г» и «д» части 1 статьи 13 Закона о гражданстве. Отказ от гражданства иностранного государства не требуется в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации, либо в случае, если отказ от гражданства иностранного государства невозможен в силу не зависящих от лица причин (п. 2.1 ст. 14 Закона о гражданстве).

И ученые, и практики неоднократно высказывались за либерализацию доступа к российскому гражданству соотечественников. Однако только события на Украине подвигли наших законодателей на внесение изменений

в закон. В статье 33.1 Закона о гражданстве определено, в каких случаях лицо может быть признано носителем русского языка. Первое условие — это успешное прохождение собеседования. Второе — владение русским языком и его повседневное использование в семейно-бытовой и культурной сферах. Третье — данные лица либо их родственники по прямой восходящей линии постоянно проживают или ранее постоянно проживали на территории Российской Федерации либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах государственной границы.

На наш взгляд, такая формулировка статьи не совсем корректна. Представляется, что «носитель русского языка» — это все-таки категория, определяемая соответствующим уровнем владения языком, и она никак не может быть связана с местом проживания самого носителя языка либо его родственников. Данную норму следовало бы сформулировать таким образом, чтобы место проживания лица (либо его родственников) было бы дополнительным условием для получения гражданства в упрощенном порядке для лиц, являющихся носителями русского языка.

Кроме того, не совсем понятно, как лица будут доказывать факт проживания своих родственников на территории, относившейся к Российской империи или СССР. Для многих это станет неразрешимой проблемой, поскольку во время Второй мировой войны на оккупированных территориях многие архивы были уничтожены или утеряны.

Необходимо отметить, что с точки зрения соблюдения правил юридической техники было бы логичнее дать определение носителя русского языка в глоссарии Закона о гражданстве (ст. 3).

Этим законом также внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Кодекс дополнен статьей 19.8.3, в которой говорится об ответственности гражданина РФ за несвоевременное предоставление сведений или недостоверных сведений о наличии гражданства

⁸ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей : Федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ : в ред. от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ // Правовая система «ГАРАНТ».

(подданства) иностранного государства, за что может быть наложен штраф в размере от 500 до 1 000 рублей⁹.

Законодатель предусмотрел и уголовную ответственность за неисполнение обязанности подачи уведомления о наличии у гражданина РФ гражданства (подданства) иностранного государства, дополнив Уголовный кодекс РФ статьей 330.2. Санкция этой статьи достаточно серьезная: штраф в размере до 200 тысяч рублей или в размере заработной платы либо иного дохода осужденного за период до одного года или обязательные работы на срок до 400 часов¹⁰. Ни у кого не вызывает сомнения тот факт, что внесение этих изменений в законодательство стало результатом событий на Украине и связанных с ними вопросов обеспечения безопасности Российской Федерации.

При анализе новелл законодательства возникает закономерный вопрос: насколько эти меры (особенно уголовная ответственность) будут способствовать обеспечению безопасности страны. Никаких серьезных аргументов в пользу того, что именно от граждан России, имеющих второе гражданство (подданство), исходит угроза порядку управления, а тем более безопасности России, представлено не было.

В этом плане примечательна попытка авторов законопроекта обосновать введение жестких санкций за вышеуказанное деяние. Из пояснительной записки к законопроекту № 485228-6 следует, что наличие гражданства иностранного государства снижает для гражданина РФ значение российского гражданства как политико-юридического выражения ценности связи с отечеством и его волеизъявление может обуславливаться не только интересами РФ и ее народа, но и требованиями, вытекающими из принадлежности к иностранному государству¹¹.

Однако остается неясным, каким образом волеизъявление гражданина РФ может контролироваться либо влиять на его статус на территории России в отношениях с Российской Федерацией. Какие негативные последствия наступят и какие общественно значимые интересы будут нарушены, если гражданин России не уведомит уполномоченные органы о наличии гражданства иного государства либо права на постоянное проживание на территории другого государства?

Как известно, одним из основных признаков преступления является его повышенная общественная опасность. По мнению Ф. Н. Сотскова, общественная опасность преступления есть внутреннее свойство деяния, выраженное в объективной способности деятельности человека причинить или создать угрозу причинения вреда, которое находит свою юридическую оценку в запрете совершения деяния под угрозой наказания¹².

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, законодатель обязан устанавливать меры уголовной ответственности, адекватные общественной опасности преступления¹³. Уголовная ответственность за деяния, не обладающие общественной опасностью, представляет собой нарушение указанной позиции высшего судебного органа и неконституционность ограничения права на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ).

Применяя выявленные общие принципы к положениям рассматриваемого Закона, следует констатировать неадекватность мер предлагаемого правового регулирования, т.к. общественная опасность такого деяния, как неупоминание гражданином государственного органа о наличии иного гражданства или

⁹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ : в ред. от 02.05.2015 № 120-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹⁰ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ : в ред. от 30.03.2015 № 67-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹¹ См.: Официальный сайт Государственной Думы. URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?PeriodType> (дата обращения: 18 апреля 2015 г.).

¹² См.: Сотсков Ф. Н. Общественная опасность деяния в уголовном праве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 17.

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2008 № 8-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М. А. Асламазян» // Правовая система «ГАРАНТ».

документа на право постоянного проживания в иностранном государстве, — без учета его отношения к государственной службе и других подобных особенностей — как минимум неочевидна.

По нашему мнению, стабильность общества определяется многими факторами, в том числе и стабильностью уголовного законодательства. К сожалению, до сих пор наше государство, кардинально меняя отдельные направления уголовно-правовой политики, не всегда продумывает последствия ее реализации. В связи с этим возникают вполне обоснованные вопросы: зачем вводить уголовное наказание за указанное выше правонарушение, почему нельзя ограничиться административным наказанием?

Противники наличия у граждан РФ второго гражданства, как правило, в такой ситуации пытаются оправдаться гипотетической ситуацией: что делать с гражданами РФ, имеющими второе гражданство страны, с которой у России будет вооруженный конфликт. Как отправлять

на участие в военных действиях лиц, которые одновременно являются гражданами конфликтующих стран?

Выходом из такой ситуации было бы внесение соответствующих изменений в Федеральный конституционный закон «О военном положении», предусматривающих ситуацию, когда при введении военного положения на всей территории (или части) Российской Федерации, связанного с вооруженным конфликтом с иностранным государством, у лиц, имеющих второе гражданство данного государства, возникла бы необходимость уведомить об этом органы государственной власти. При этом действия властей были бы вполне объяснимы и адекватны ситуации.

Резюмируя сказанное, следует подчеркнуть, что на современном этапе развития института гражданства в России все возможности совершенствования законодательства в указанной сфере далеко не исчерпаны и подлежат дальнейшему изучению и анализу.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Головакин А. В. Гражданство РФ — новый правовой статус. — М. : Лаборатория книги, 2012. — С. 5.
2. Ландау И. Л. О некоторых новеллах законодательства, регулирующего институт гражданства в Российской Федерации // Вестник Балтийского федерального университета имени И. Канта. — 2014. — № 9. — С. 22.
3. Сотсков Ф. Н. Общественная опасность деяния в уголовном праве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009. — С. 17.

Материал поступил в редакцию 1 июня 2015 г.

AMENDMENTS TO THE LAW ON CITIZENSHIP OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROS AND CONS

OSTAPEЦ Oxana Grigoryevna — PhD in Law, Associate Professor of the Department of Theory of Law and Law Enforcement of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration .

[Ostapeц60@bk.ru]

413865, Russia, Saratov oblast, Balakovo, ul.Chapayeva, 107.

Review. *At the present stage, under the conditions of aggravation of geopolitical situation the process of transformation of the institute of citizenship in the Russian Federation is in progress. To this end, it is necessary to overcome negative tendencies in the sphere of legal regulation of this institute. In particular, the author proposes to distinguish the concepts of “dual citizenship” and “second citizenship”, which allows differentiating the status of individuals who have Russian citizenship and citizenship of a foreign state with which the Russian Federation has or has not have a relevant treaty. The Author substantiates the necessity to change the approach to defining the concept of a native Russian speaker that is used in the law on citizenship. The analysis of scientific views concerning the criteria of referring an act to a crime and the practice of law enforcement leads to the conclusion that it is inadmissible to introduce the institute of criminal liability imposed for the failure to*

notify a state public authority of different citizenship or to submit a document that gives right of permanent residence in a foreign country without taking into account its relationship to the state or military service and other specific features.

Keywords: citizenship, state, legal status, dual citizenship, second citizenship, multiple citizenship, native Russian speaker, law on citizenship, renunciation of citizenship.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Golovakin A. V.* Grazhdanstvo RF — novyj pravovoj status. — M. : Laboratoriya knigi, 2012. — S. 5.
2. *Landau I. L.* O nekotoryh novellah zakonodatel'stva, reguliruyushchego institut grazhdanstva v Rossijskoj Federacii // Vestnik Baltijskogo federal'nogo universiteta imeni I. Kanta. — 2014. — № 9. — S. 22.
3. *Sotskov F. N.* Obshchestvennaya opasnost' deyaniya v ugovnom prave Rossii : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2009. — S. 17.

Х. А. Тхабисимов*

Некоторые особенности становления и развития института муниципальной собственности в России

Аннотация. В статье анализируются особенности развития и становления института муниципальной собственности, в связи с тем что при организации управления в муниципальных системах возникает проблема формирования эффективного механизма учета и использования муниципальной собственности, создаваемого для ее должного функционирования. С принятием новой Конституции РФ впервые местное самоуправление стало самостоятельной формой осуществления власти народом, а муниципальная собственность играет важную роль в организации местного самоуправления, в решении вопросов местного значения.

Ключевые слова: федеральный закон; институт муниципальной собственности; местное самоуправление; реформа; муниципальное образование; конституция; органы управления; гарантии деятельности: имущественный фонд; правовой статус; муниципальное управление; городские учреждения; вопросы местного значения; финансовые вопросы; бюджет.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.063-070

История муниципальной собственности неотделима от истории местного самоуправления и от истории российского государства. Ее изучение имеет большое значение для раскрытия общих закономерностей совершенствования различных звеньев государственного механизма как в центре, так и на местах. Обращение к историческому опыту особенно актуально в настоящее время, когда реформа местного самоуправления еще не завершена и вновь предпринимаются попытки централизации органов власти России. Безусловно, история не даст полноценного алгоритма осуществления современной реформы местного самоуправления, но позволит определить те краеугольные камни, которые затягивают этот процесс сегодня¹.

При организации управления в муниципальных системах зачастую возникает проблема формирования эффективного механизма учета и использования муниципальной собственности, создаваемого для ее должного функционирования. В связи с чем видится необходимым провести исследование исторического развития и становления института муниципальной собственности, а также рассмотреть особенности управления муниципальной собственностью на различных этапах истории российской государственности. Но прежде всего, на наш взгляд, необходимо уяснить, что представляет собой муниципальная собственность?

Согласно статье 215 ГК РФ имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим

¹ Абидова Ю. М. Правовое регулирование формирования муниципальной собственности в России: историко-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006. С. 6.

© Тхабисимов Х. А., 2016

* Тхабисимов Хусен Абдулович — адвокат, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой правоприменительной техники и юридического консультирования Юридического института Пятигорского государственного лингвистического университета.

thabisimova@rambler.ru

357528, Россия, Ставропольский край, г. Пятигорск, ул. Октябрьская, 38

муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью². Муниципальная собственность не является разновидностью государственной собственности. Статья 12 Конституции РФ определяет, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Статья 130 (п. 1) Конституции РФ гласит, что местное самоуправление обеспечивает владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью³. Гражданский кодекс РФ (ст. 215) определяет в качестве субъектов права муниципальной собственности муниципальные образования⁴. То, что собственность принадлежит муниципальным образованиям, придает ей публичный характер, т.к. муниципальное образование представляет собой публично-правовое явление.

Вернемся к сути вопроса. Муниципальное управление в России имеет долгую историю. С V—VI вв. единицей административно-территориального деления на низшем уровне иерархии признавались общины, представлявшие собой основной институт патриархального и сословного управления в нашей стране⁵. Отношения между членами общин, строившиеся на основании коллективной собственности на средства производства, на жилище, а также на добываемую пищу, предопределяли уклад их жизни, формировали нормы муниципального управления, в соответствии с которыми субъектом управления являлись племя либо род⁶.

В период раннего Средневековья развитие торговых связей привело к образованию первых городов, а вместе с ними и к возникновению новых институтов городского управления. Право на управление представляло

собой вольность, которая предоставлялась в основном купеческим и ремесленным организациям. Постепенно главенствующая роль в управлении переходит к объединенной торгово-промышленной аристократии при одновременном сохранении таких традиционных субъектов управления, как вече и договоры князей с волостными городами⁷.

Период феодальной раздробленности характеризуется трансформацией институтов городского управления в государственные органы аристократической боярской республики. Тем не менее в данный период городская община не выступала в качестве субъекта муниципального управления, в связи с тем что город не имел полномочий на владение, распоряжение собственностью, а получил лишь права по использованию движимого и недвижимого имущества, которое было территориально закреплено за ним. На данном этапе в России в наибольшей степени была развита такая форма городского управления, как сословное или корпоративное управление.

Следующим этапом в развитии муниципального управления стал период становления Русского централизованного государства в XV—XVI вв., что было обусловлено реформами Ивана IV Грозного. Губная реформа (во время правления матери Ивана IV, Елены Глинской, дворяне должны были избирать в каждом уезде, где было введено губное управление, из своей среды губных старост⁸), проведенная в 30-е гг. XVI в., а впоследствии и Земская реформа 1555—1556 гг. предопределили экономическую и социальную основу муниципального управления. Следствием указанных реформ явилось постепенное включение городского населения

² Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2007. С. 234.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 23.05.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2015) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

⁵ Буров А. Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов н/Д : Изд-во СКАГС, 2000. С. 20.

⁶ Постовой Н. В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М. : Федоров, 1995. С. 18.

⁷ Васильчиков А. И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб. : Тип. Г. Мюллера, 1869. С. 28—29.

⁸ Богуславский В. В., Бурминов В. В. Русь Рюриковичей. Иллюстрированный исторический словарь. М. : Познавательная книга Плюс, 2000. С. 200.

в процесс формирования губных и земских выборных органов муниципального управления. Город как экономическая система оформляется именно в данный период, в частности:

- возникла корпорация, обладающая статусом субъекта и объекта экономических отношений;
- сформировалось муниципальное образование, в котором управление осуществлялось выборными органами и избранными должностными лицами;
- была обособлена муниципальная собственность, т.е. имущественное право на владение, распоряжение, пользование территориально закрепленной за муниципальным образованием собственностью во исполнение обязательств по обеспечению социально-экономического благосостояния горожан;
- образовалась административно-экономическая единица, на которую были возложены функции по обеспечению городской общины необходимыми товарами и услугами.

Выделение данных признаков указывало на развитие городов, наличие муниципальной собственности и на объективную необходимость организации управления образовавшейся системой муниципальных образований. Так, одна из сохранившихся ранних губных грамот гласит, что «городское население вольно избирать из своей среды совет и старост для распоряжения имуществом города с соблюдением интересов горожан»⁹. Позднее эти нормы были закреплены в Соборном уложении 1649 г. Уже к середине XVI в. органы губного и земского управления исправно функционировали как минимум в 160 городах средней и в 226 городах центральной России¹⁰.

Эпоха реформ Петра I была отмечена существенным развитием сословных органов муниципального управления, основанием для чего стали реформирование и образование торгово-ремесленного и промышленного населения страны в рамках муниципального управления. Следствием реформы городского управления 1718—1724 гг. явилось создание магистратов в качестве территориальной единицы,

как органов управления городом¹¹. В 1734 г. с предоставлением городам прав юридических лиц муниципальные образования получили реальные возможности для приобретения финансово-экономической самостоятельности и отграничения их полномочий от полномочий органов государственной власти.

Во второй половине XVIII в. текущие социально-экономические вопросы и вопросы пользования муниципальной собственностью решали выборные органы муниципального образования. Они были наделены следующими полномочиями по решению вопросов местного значения: обеспечение сохранности муниципальной собственности, поддержание в надлежащем виде публичных городских зданий, постройка необходимых горожанам объектов, таких как торговые площади, пристани, амбары, магазины и т.п.

Жалованная грамота Екатерины II определила некоторые гарантии деятельности органов местного самоуправления, закрепила определенные права городов Российской империи, тем самым подготовив основу для дальнейшего развития системы муниципального управления второй половины XIX в.

Вступление на престол Александра I было ознаменовано проведением ряда реформ в различных отраслях государственного управления, в том числе и в сфере государственного хозяйства России. В 1802 году на смену приказам приходят министерства. Полномочия по надзору за государственными имуществами были распределены между подразделениями Министерства внутренних дел и Министерства финансов.

8 декабря 1811 при Министерстве финансов был создан Департамент государственных имуществ с целью упорядочения управления государственными имуществами, государственными крестьянами (землями, им принадлежавшими).

26 декабря 1837 года указом Александра I было учреждено Министерство государственных имуществ, которому вверялись дела по управлению государственными имуществами (казенными землями, казенными оброчными

⁹ Богуславский В. В., Бурминов В. В. Указ. соч. С. 201.

¹⁰ Беляев И. Д. Лекции по истории русского законодательства. М. : Тип. А. А. Карцева, 1888. С. 243.

¹¹ Геллер М. Я. История Российской империи : в 3 т. М. : МИК, 1997. Т. 1. С. 201.

статьями, лесами казенного ведомства); общий надзор за исполнением велений о сбережении лесов и поощрение лесоразведения и устройства лесов на землях частных владельцев; заведование «предметами сельского хозяйства»; заведование кустарными промыслами; попечение над некоторыми категориями населения, организация управления государственными крестьянами¹².

В апреле 1838 г. была проведена реорганизация управления государственными имущественными фондами, вследствие которой основными субъектами крестьянского управления стали волостной сход, волостное правление и волостная управа, а также сельская община¹³.

Александр II начал свою реформаторскую деятельность в системе муниципального управления подписанием Манифеста от 19 февраля 1861 г. Положения указанного Манифеста позднее конкретизировались и уточнялись в различных указах: «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» (1861 г.); «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» (1864 г.); «Городовое положение» (1870 г.)¹⁴.

В январе 1864 г. Александром II было подписано пересмотренное и дополненное положение «О земских губернских и уездных учреждениях»¹⁵. Таким образом, положение приобрело силу закона. В соответствии с данным положением земство получило правовой статус системы, которая не включалась в систему государственных органов. На государственном уровне были определены самостоятельные источники финансирования деятельности земских учреждений. Доходы земского учреждения формировались из местного государственного налога, ранее поступавшего в распоряжение

губернской администрации, губернского земского сбора, а также из платежей от пользования объектами муниципальной собственности. Земскими учреждениями для покрытия дефицита средств могли быть установлены местные налоги для своего населения путем введения дополнительных сборов с предметов, облагавшихся прямым налогом¹⁵.

Вопросы совершенствования земского и муниципального управления явились одним из ключевых звеньев реформаторской программы П. А. Столыпина. Указанные вопросы входили в программные требования практически всех ведущих политических партий. С 1906 г. проблемы в области муниципального управления и муниципальной собственности оказались в поле зрения депутатов Государственной думы¹⁶.

После Февральской революции 1917 г. одним из первых решений, принятых Временным правительством, стало издание «Особого совещания по реформе местного управления», в соответствии с которым с октября 1917 г. земские и городские учреждения стали использоваться для исполнения первых декретов новой власти. 27 октября 1917 г. постановлением Совета Народных Комиссаров «О расширении прав городских управлений в продовольственном деле»¹⁷ было определено, что все продовольствие подлежит распределению только через городские органы управления, которым, помимо этого, предоставлялось право контроля деятельности торговых и торгово-промышленных продовольственных предприятий, право осуществления руководства их работой и установления трудовой повинности учащих для работы на этих предприятиях. В дальнейшем с опубликованием Декрета НКВД «О передаче жилищ в ведение городов» органам местного

¹² Анимица Е. Г., Тертышный А. Т. Местное самоуправление: история и современность. Екатеринбург : Изд-во Уральск. гос. ун-та, 1998. С. 59.

¹³ Буров А. Н. Указ. соч. С. 46.

¹⁴ Хрестоматия по истории России. С древнейших времен до наших дней / А. С. Орлов, В.А. Георгиев, Н. Г. Георгиева, Т.А. Сивохина. М., 1999. С. 300—301.

¹⁵ Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России. М. : Изд-во РАГС, 1990. С. 57.

¹⁶ Российское законодательство X—XX вв. : в 9 т. М. : Юридическая литература, 1987. Т. 5. С. 300.

¹⁷ Буров А. Н. Указ. соч. С. 68.

¹⁸ Постановление от 27 октября 1917 года «О расширении прав городских управлений в продовольственном деле» Совета Народных Комиссаров // Информационно-справочная онлайн-система «Технорма.RU», 2010—2015.

управления было предоставлено право формирования муниципальной собственности и перераспределения пустующих помещений, предоставления их нуждающимся, а вместе с тем и полномочия по учреждению жилищных инспекций. Однако такое положение дел существовало недолго, Декретом СНК 27 декабря 1917 г. был распущен Земский союз, а весной 1918 г. полностью были ликвидированы земские и городские органы местного управления¹⁸.

Рассматривая советский период, необходимо отметить, что территориальное управление в основном осуществлялось такими органами местного самоуправления, как Советы, которые были выстроены по принципу строгой иерархичности¹⁹. Система государственного управления строилась на основе жесткой экономико-политической централизации.

В период социалистического развития страны экономическая основа функционирования муниципальных образований была полностью утрачена. Исходной категорией экономических отношений стала сформировавшаяся социалистическая собственность, в экономическом содержании представлявшая собой всю совокупность системы исторически сложившихся производственных отношений, т.е. общественно-экономических отношений людей в процессе производства, распределения, обмена и потребления материальных благ. Муниципальные образования были лишены экономической основы функционирования, т.к. институт муниципальной собственности на время прекратил свое существование.

В 30-е годы произошло практически полное огосударствление промышленности и торговли, административно-командные ме-

тоды стали основным рычагом управления народным хозяйством. Единственным субъектом общенародной собственности стало государство. Что же касается предприятий, то их основной функцией было лишь исполнение государственной воли в крайне ограниченных пределах²⁰.

Конкретные формы отношений собственности, сложившиеся в СССР, стали одним из основных факторов, препятствующих социально-экономическому развитию общества.

В современной России институт муниципальной собственности впервые получил свое закрепление в Законе 1990 г. «О собственности в РСФСР»²¹, Законе 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР»²², в Конституции РФ, принятой в 1993 г.

Закон «О местном самоуправлении в РСФСР» устанавливал, что муниципальная собственность является достоянием населения соответствующей территории; владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью должно осуществляться в интересах населения.

В 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял постановление от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»²⁴. В приложении 3 этого постановления содержался перечень объектов, относящихся к муниципальной собственности и подлежащих передаче в муниципальную собственность городов и районов.

¹⁹ *Фадеев В. И.* Муниципальное право России. М., 1994. С. 30.

²⁰ *Барабашев Г. В., Шеремет К. В.* Советское строительство. М. : Юрист, 1988. С. 17.

²¹ *Барабашев Г. В., Шеремет К. В.* Указ. соч. С. 20.

²² Закон РСФСР от 24.12.1990 № 443-1 «О собственности в РСФСР» (ред. от 24.06.1992, с изм. от 01.07.1994) // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст.416.

²³ Закон «О местном самоуправлении в РСФСР» (утратил силу) // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1992. № 46. Ст. 2618.

²⁴ Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» (с изм. и доп.) // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

В 1992 г. Президент РФ распоряжением от 18 марта 1992 г. № 114-рп утвердил положение «Об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядка оформления прав собственности»²⁵.

В соответствии с положениями новой Конституции РФ местное самоуправление стало самостоятельной формой осуществления власти народом. Органы местного самоуправления были выделены из системы органов государственной власти, была признана экономическая основа местного самоуправления. Согласно статье 8 Конституции РФ в России признается и защищается наряду с другими формами собственности муниципальная собственность, а статья 132 Конституции РФ устанавливает право органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью.

Новым этапом в реформировании местного самоуправления стало принятие Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁶, который устанавливал экономические и финансовые основы местного самоуправления. В дальнейшем для решения задач, связанных с созданием финансово-экономической базы местного самоуправления, а также с формированием муниципальной собственности был принят Федеральный закон № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»²⁷. Указанный Закон стал основным правовым актом, в котором были описаны основополагающие принципы организации местных финансов, перечислены источники формирования и направления использования

финансовых ресурсов местного самоуправления, определены основные начала бюджетного процесса в муниципальных образованиях и гарантии принадлежащих органам местного самоуправления финансовых прав²⁸.

Завершающим этапом в развитии института муниципальной собственности стало принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁹, который определил понятие муниципальной собственности, ее состав, порядок формирования, а также полномочия органов местного самоуправления в области управления муниципальной собственностью.

Таким образом, следует отметить, что институт муниципальной собственности имеет давнюю историю в России. Его становление шло постепенно, получая все большее развитие на каждом этапе становления российской государственности. Указанное обстоятельство свидетельствует о том, что муниципальная собственность как ранее, так и сейчас играет важную роль в организации местного самоуправления, в решении вопросов местного значения, а также в обеспечении всех потребностей местного населения, возникающих в процессе жизнедеятельности.

Исследование некоторых особенностей становления и развития института муниципальной собственности в России позволило сформулировать отдельные выводы. Формирование муниципальной собственности в России происходило в условиях общей экономической и политической нестабильности в стране, которые и предопределили особенности развития данного института, выразившиеся в следующем:

²⁵ Шугрина Е. С. Указ. соч.

²⁶ Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. 28.08.1995. № 35. Ст. 3506.

²⁷ Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ (ред. от 28.12.2004) «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

²⁸ Правовое регулирование местного самоуправления в России, субъекте Российской Федерации : пособие к электронному учебно-методическому комплексу «Стратегия развития муниципальных образований». Часть I / под ред. В. В. Бакушева. М. : Изд-во РАГС, 2007. С. 32.

²⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.03.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

- во-первых, муниципальная собственность зарождалась в России директивным путем. Муниципальная собственность была провозглашена нормативными правовыми актами государства, и только после этого начался процесс ее имущественного наполнения;
- во-вторых, муниципальная собственность, еще не успев сформироваться, попала в разряд объектов, которые подлежали приватизации одновременно с государственным имуществом, и практически трансформировалась в иную форму.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Абидова Ю. М.* Правовое регулирование формирования муниципальной собственности в России: историко-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Владимир, 2006.
2. *Анимица Е. Г., Тертышный А.Т.* Местное самоуправление: история и современность. — Екатеринбург : Изд-во Уральск. гос. ун-та, 1998.
3. *Барабашев Г. В., Шеремет К. В.* Советское строительство. — М. : Юрист, 1988.
4. *Беляев И. Д.* Лекции по истории русского законодательства. — М. : Тип. А. А. Карцева, 1888.
5. *Богуславский В. В., Бурминов В. В.* Русь Рюриковичей. Иллюстрированный исторический словарь. — М. : Познавательная книга Плюс, 2000.
6. *Буров А. Н.* Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. — Ростов н/Д : Изд-во СКАГС, 2000.
7. *Васильчиков А. И.* О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. — СПб. : Тип. Г. Мюллера, 1869.
8. *Геллер М. Я.* История Российской империи : в 3 т. — М. : МИК, 1997. — Т. 1.
9. *Герасименко Г. А.* Земское самоуправление в России. — М. : Изд-во РАГС, 1990.
10. Российское законодательство X—XX вв. : в 9 т. — М. : Юридическая литература, 1987. — Т. 5.
11. *Постовой Н. В.* Местное самоуправление: история, теория, практика. — М. : Федоров, 1995.
12. Правовое регулирование местного самоуправления в России, субъекте Российской Федерации : пособие к электронному УМК «Стратегия развития муниципальных образований». Часть I / под ред. В. В. Бакушева. — М. : Изд-во РАГС, 2007.
13. *Фадеев В. И.* Муниципальное право России. — М., 1994.
14. Хрестоматия по истории России. С древнейших времен до наших дней / А. С. Орлов, В. А. Георгиев, Н. Г. Георгиева, Т. А. Сивохина. — М., 1999.
15. *Шугрина Е. С.* Муниципальное право Российской Федерации. — М., 2009.

Материал поступил в редакцию 30 мая 2015 г.

SOME FEATURES OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF MUNICIPAL PROPERTY IN RUSSIA

TKHABUSIMOV Husen Abdulovich — advocate, PhD, Associate Professor, and Head of the Department of Law Enforcement Technique and Legal Consulting of the Law Institute of the Pyatigorsk State Linguistic University.

[thabisimova@rambler.ru]

Russia, Stavropol Kray, Pyatigorsk, ul. Oktyabr'skaya, 38.

Review. *The Article analyzes distinctive features of the foundation and development of the institution of municipal property connected with the fact that, while organizing administration in the municipal systems, there appears to be the problem of setting up an effective mechanism of accounting and using municipal property that is used for the system's effective functioning. After the adoption of the new Constitution of the RF, the local government has become an independent form of the rule of the people, and municipal property plays an important role in organizing local government and in deciding local issues.*

Keywords: *federal law, institution of municipal property, local government, reform, municipal institution, con-*

stitution, regulatory body, guaranties of activity, property fund, legal status, municipal government, municipal institution, local issues, financial issues, budget.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Abidova YU. M. Pravovoe regulirovanie formirovaniya municipal'noj sobstvennosti v Rossii: istoriko-pravovoj analiz : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — Vladimir, 2006.*
2. *Animica E. G., Tertyshnyj A.T. Mestnoe samoupravlenie: istoriya i sovremennost'. — Ekaterinburg : Izd-vo Ural'sk. gos. un-ta, 1998.*
3. *Barabashev G. V., SHeremet K. V. Sovetskoe stroitel'stvo. — M. : YUrist, 1988.*
4. *Belyaev I. D. Lekcii po istorii russkogo zakonodatel'stva. — M. : Tip. A. A. Karceva, 1888.*
5. *Boguslavskij V. V., Burminov V. V. Rus' Ryurikovichej. Illyustrirovannyj istoricheskij slovar'. — M. : Poznavatel'naya kniga Plyus, 2000.*
6. *Burov A. N. Mestnoe samoupravlenie v Rossii: istoricheskie tradicii i sovremennaya praktika. — Rostov n/D : Izd-vo SKAGS, 2000.*
7. *Vasil'chikov A. I. O samoupravlenii: sravnitel'nyj obzor russkih i inostrannyh zemskih i obshchestvennyh uchrezhdenij. — SPb. : Tip. G. Myullera, 1869.*
8. *Geller M. YA. Istoriya Rossijskoj imperii : v 3 t. — M. : MIK, 1997. — T. 1.*
9. *Gerasimenko G.A. Zemskoe samoupravlenie v Rossii. — M. : Izd-vo RAGS, 1990.*
10. *Rossijskoe zakonodatel'stvo X—XX vv. : v 9 t. — M. : YUridicheskaya literatura, 1987. — T. 5.*
11. *Postovoj N. V. Mestnoe samoupravlenie: istoriya, teoriya, praktika. — M. : Fedorov, 1995.*
12. *Pravovoe regulirovanie mestnogo samoupravleniya v Rossii, sub"ekte Rossijskoj Federacii : posobie k ehlektronnomu UMK «Strategiya razvitiya municipal'nyh obrazovanij». CHast' I / pod red. V. V. Bakusheva. — M. : Izd-vo RAGS, 2007.*
13. *Fadeev V. I. Municipal'noe pravo Rossii. — M., 1994.*
14. *Hrestomatiya po istorii Rossii. S drevnejshih vremen do nashih dnejj / A. S. Orlov, V. A. Georgiev, N. G. Georgieva, T. A. Sivohina. — M., 1999.*
15. *SHugrina E. S. Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii. — M., 2009.*

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

А. Г. Гузнов*

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ СОЗДАНИЯ И РАЗВИТИЯ ЦЕНТРАЛЬНЫХ БАНКОВ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы создания и развития центральных банков в Швеции, Англии, Шотландии, Франции, США и России. Анализируются причины создания центральных банков.

Ключевые слова: центральный банк, банковская система, Банк России, Государственный банк Российской империи, банковская система.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.071-080

Главным звеном денежно-кредитной и банковской системы любого государства в современности выступает центральный (национальный) банк. Центральный банк оказывает существенное влияние на экономику и банковскую систему государства. Сущность любого центрального банка определяется его целями и задачами, а также объемом полномочий.

Первая функция, которую выполнял центральный банк, — эта функция эмиссии денег. Но до того, как эта функция была передана центральному банку (точнее, до того, как для наиболее эффективного выполнения этой функции был создан центральный банк), денежная эмиссия осуществлялась либо правительством, либо частными банками (как, например, в США). Каждый крупный банк выпускал собственные ноты (банкноты) под депонированные на счетах золото или серебро. В некоторых случаях правительство наделяло конкретный частный банк монопольным правом на денежную эмиссию. Одновременно этот банк мог принимать депозиты, выдавать кредиты. Денежная эмиссия и в этом случае была привязана к драгоценному металлу (золоту или серебру) или к так называемой «якорной валюте». В некоторых случаях (в Канаде в 1914—1926 гг.) эмиссия денег осу-

ществлялась хаотично правительством и частными банками без контроля за колебаниями валютного курса. Существовали (и иногда воспроизводятся в современности) и иные способы организации эмиссии денег, например валютные управления.

Первые центральные банки возникли в Европе в конце XVII в., а в настоящее время центральные банки созданы и функционируют практически во всех государствах.

На протяжении всей истории существования центральных банков велись бурные дискуссии о необходимости наличия центрального банка и его роли в развитии банковского бизнеса. Высказывались две противоположные точки зрения. Так, первую точку зрения отстаивали представители школы свободной банковской деятельности, которые выступали против самой идеи существования центрального банка, поскольку, по их мнению, он ограничивал свободное предпринимательство в банковской сфере. С другой стороны, сторонники денежной школы (Л. Мизес) придерживались мнения о необходимости создания центрального банка, поскольку стабильность в развитии банковской системы непосредственно связана с вмешательством в ее деятельность централь-

© Гузнов А. Г., 2016

* Гузнов Алексей Геннадьевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ

aguznov@gmail.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ного банка и с ведением операций с частичным резервированием. Исторически одержала победу денежная школа и первые центральные банки начали создаваться в Европе, начиная с середины XVII века.

Первый центральный банк был создан в Швеции в 1654 году. Это был *Stockholm Banco*. Его основатель Й. Палмстриук, став директором основанного в конце 1650-х годов стокгольмского банка, в 1661 году внедрил проект так называемых кредитных далеров, которые признаются первыми в Европе общегосударственными банкнотами. Вначале эмитировались банкноты номиналом в 5 и 25 далеров, которые были обеспечены золотом на счетах. Но уже через некоторое время банк стал выпускать банкноты более крупного номинала, которые не имели покрытия в полноценной монете. Формально банк оставался частным учреждением, имевшим тем не менее прочные экономические и договорные связи с правительством: он кредитовал государственную казну, половина прибыли банка ежегодно поступала в распоряжение короны, министр финансов Швеции обладал полномочиями определять деятельность банка, через банк проходили все налоговые платежи. Но основной его вклад в развитие банковского дела состоял в том, что банк стал выпускать полноценные банкноты (или кредитные ноты), которые были обязательны к приему в течение определенного периода времени и обладали статусом законного платежного средства. В частности, они принимались королевскими сборщиками налогов. Однако чрезмерный аппетит к кредитному риску и зависимость от правительства сыграли плохую роль: уже в 1668 году банк обанкротился. Привилегии, которые были у стокгольмского банка, в этом же году были переданы *Riksens Standers Bank*, который был выведен из-под контроля короля и стал подотчетен парламенту. Отрицательный опыт *Stockholm Banco* длительное время не позволял *Riksens Standers Bank* эмитировать банкноты. Это право ему было возвращено лишь в 1701 году. К этому времени банк вынужден был конкурировать в эмиссионной сфере с другими частными банками, однако он быстро занял лидирующие позиции, в том числе в области кредитования и обслуживания внешней торговли. В 1866 году название банка было изменено на *Sveriges Riksbank*, это наименование он имеет и сегодня.

В 1897 году Парламент Швеции принял первый закон, наделявший *Sveriges Riksbank* монопольным правом денежной эмиссии.

Вторым по времени образования центральным банком является Банк Англии. В 1694 году Парламент Англии принял статут, который позволил создать акционерную компанию с названием «Банк Англии». Эта компания выдала Правительству Англии кредит в размере 1,8 млн фунтов стерлингов, а взамен получила право напечатать банкноты на эту же сумму. В 1997 году капитал Банка Англии был увеличен, одновременно расширены возможности банка по выпуску банкнот и предоставлено монопольное право на ведение государственных расчетов по бюджету, а также было признано недопустимым учреждение какого-либо иного банка путем издания парламентского статута. В то время в Англии и иные банки могли выпускать банкноты, однако привилегии, которыми обладал Банк Англии, способствовали тому, что банкноты других банков были постепенно вытеснены из сферы денежного обращения. Со временем Банк Англии расширил круг своей деятельности, став не только основным кредитором Правительства, но и осуществлял иные операции с государственными средствами, в частности управление правительственными счетами; через него шли расчеты по налогам. Затем Банк Англии стал осуществлять операции с векселями, финансирование торговли и прием депозитов, а с 1928-го получил монопольное право на эмиссию банкнот. В 1946 году Банк Англии на основании закона был национализирован. В 1997 году Парламент проголосовал за то, чтобы дать Банку операционную независимость и одновременно Парламент сформулировал цель деятельности Банка Англии, которой назвал ценовую стабильность.

Банк Шотландии был создан как эмиссионный банк в 1695 году. Ему было запрещено выдавать кредиты правительству, его полномочия ограничивались эмиссией банкнот, которые Банк Шотландии выпускает и сегодня. Формально Банк Шотландии является частным банком, кроме него в Шотландии вправе выпускать банкноты и иные банки.

Во Франции эмиссионный банк был учрежден в 1800 году по директиве Наполеона Бонапарта. Изначально он был наделен более узкими полномочиями, чем Банк Англии. В частности, он обладал правом денежной

эмиссии, но это право не являлось монопольным, поскольку эмиссию были вправе осуществлять и другие банки. На составителей устава и программы действия Банка Франции во многом оказывал влияние финансовый кризис во Франции, который разразился в начале XVIII века из-за деятельности финансиста Джона Ло (*Banque generale*), который выпускал бумажные деньги, не обеспеченные золотом и серебром. Отсутствие обеспечения, по мнению Ло, должно было способствовать деловой активности и обогащению нации. Спекулятивный ажиотаж на акциях компании, вызванный чрезмерной эмиссией банковских билетов, привел к краху всех инициатив этого дельца, который был вынужден бежать из Франции в Геную.

Вместе с тем основатели Банка Франции считали, что недоверие общества к бумажным деньгам может быть преодолено, если их эмиссия будет поручена институту, независимому от правительства. Поэтому Банк Франции был основан как акционерное общество, одним из учредителей которого был сам Бонапарт. Уже через несколько лет Банк Франции получил право осуществлять монопольную эмиссию. С 1808 года банкноты Банка Франции стали законным средством платежа. В этом же году был утвержден устав Банка, который просуществовал до 1936 года. Во времена империи Банк постоянно сталкивался с трудностями, вызванными недостатком золотого обеспечения для выпуска банкнот. Эти трудности были ощутимы и в дальнейшей деятельности банка, так что после переворота 1848 года банкноты Банка Франции стали принудительным средством платежа: их обязали использовать при совершении сделок, но в то же время ограничили максимальный объем выпускаемых банкнот.

Отличие Банка Франции состояло (и состоит) в том, что он обладает весьма широкой филиальной сетью и, как следствие, активным участием в финансировании экономики. В течение XIX века Банк выдавал кредиты под достаточно низкие процентные ставки. Формально национализация банка произошла лишь в 1936 году, когда он стал независимым от правительства финансовым институтом.

В США длительное время с большим недоверием относились к созданию центрального банка. Первый банк Соединенных Штатов был создан в 1791 году по инициативе Александра Гамильтона на основании решения Конгресса

как частный банк, но с 20-процентным участием государства. Банк получил лицензию, которая гарантировала ему монопольный статус общенационального на 20 лет. Банкноты банка подлежали размену на металлические деньги по первому требованию, а также принимались по номиналу в качестве уплаты налогов. Правительство США должно было держать свои средства именно в этом банке. Банк имел отделения во многих штатах. Начиная с самого создания, банк стал активно предоставлять кредиты Правительству США, что повлекло за собой значительную инфляцию. Из-за всех его юридических и фактических привилегий в 1811 году Конгресс отклонил законопроект о продлении лицензии банка, и тот прекратил свое существование. Однако чрезмерная активность частных банков и отдельных штатов при выпуске ценных бумаг заставила федеральное правительство вернуться к идее создания единого эмиссионного центра. В апреле 1816 года обе палаты Конгресса приняли законопроект о создании Второго Банка Соединенных Штатов. Ему, как и Первому, лицензия была предоставлена только на 20 лет. Банк достаточно активно начал кредитовать коммерческие банки, то есть фактически стал одним из первых центральных банков, которые осуществляли рефинансирование частных банков. Банк активно эмитировал бумажные деньги, которые первоначально обменивались на металлическую монету, однако этот обмен был прекращен в 1818 году из-за резкого сокращения резервов золота. В 1829 году Президент США Эндрю Джексон объявил о намерении прекратить деятельность Второго банка Соединенных Штатов и двумя годами позже наложил вето на закон, принятый обеими палатами Конгресса о продлении лицензии Банка. Джексон, как первый президент-демократ, считал, что Банк действует только в интересах крупных финансистов и предполагал перевести эмиссию банкнот в казначейство. Определенную роль сыграло то, что 80 % капитала Второго банка было выкуплено частными лицами во многом за счет тех средств, которые вложило Правительство США в уставный капитал Банка и которые впоследствии были выданы в качестве кредитов частным лицам.

В 1833 году Джексон вывел средства Правительства из Второго банка в частные банки США, и Второй банк вынужден был получить

лицензию в штате Пенсильвания, сохранившись в истории как «Банк Соединенных Штатов, Пенсильвания».

Фактически после этого наступила эра «свободных банков», которую сменила «эпоха национальных банков». В последнюю четверть XIX века — начале XX века экономика США испытала ряд серьезных потрясений, наиболее серьезным из которых стала «банковская паника 1907 года», во время которой индекс Нью-Йоркской фондовой биржи рухнул в два раза. Паника началась из-за попытки скупить акции United Copper Company. Банки, финансировавшие эту операцию, испытали на себе «набег вкладчиков», то есть одновременное изъятие вкладов из банков. Вслед за этим люди стали забирать депозиты и из других банков, а недостаток ликвидности привел к банкротству ряда трастовых фондов. Паника была остановлена активным вмешательством крупнейшего финансиста Джона П. Моргана, который предоставил свои собственные средства и убедил иных банкиров последовать его примеру — для укрепления стабильности банковской системы. Именно под нажимом Дж. П. Моргана стали развиваться идеи воссоздания центрального банка, и по инициативе сенатора Нельсона Олдрича была созвана Национальная денежная комиссия для подготовки предложений по реформированию денежной системы и банковской сферы. Комиссия провела глубокое исследование банковского законодательства и банковских систем европейских стран и пришла к выводу о целесообразности создания центрального банка в США. Хотя сам Н. Олдрич первоначально не придерживался идеи создания центрального банка, знакомство с европейским опытом убедило его в целесообраз-

ности такого решения. Идея была встречена с неодобрением. В результате обсуждения появилась компромиссная идея, представленная Конгрессу США. Основным вопросом стала степень независимости создаваемого центрального банка от Правительства, с одной стороны, и от банкиров Уолл-стрит — с другой. Закон о Федеральной резервной системе (The Federal Reserve Act of 1913) предусматривал создание федеральной системы из 12 резервных банков, которые формально действуют как акционерные компании и управляются Советом управляющих ФРС. ФРС получила право осуществлять эмиссию банкнот.

Совет управляющих США подотчетен Конгрессу США, что выражается в предоставлении ежегодного доклада об операциях ФРС, специальных докладов о состоянии экономики и целевых ориентиров ФРС относительно денежной массы и кредитов, а также других докладов. Совет управляющих состоит из 7 членов, назначаемых Президентом США с одобрения сената сроком на 14 лет, с ротацией каждые два года одного члена. Освободить членов Совета управляющих досрочно нельзя.

Деятельность ФРС финансируется не из бюджета США, а за счет собственных средств, порядок использования которых ФРС определяет самостоятельно. Ни Президент, ни Конгресс США не имеют права контролировать использование указанных денежных средств. До 80% от собственных средств ФРС США ежегодно перечисляется в доход федерального бюджета.

В России центральный банк был создан 31 мая 1860 года императором Александром II.

История центрального банка в России исследовалась как российскими дореволюционными учеными¹, так и современными². Из мно-

¹ См., напр.: *Петелин Н. С.* Назначение, устройство и очерк деятельности Государственного банка. СПб., 1892 ; *Бернацкий М. В.* Русский Государственный банк как учреждение эмиссионное. СПб., 1911 ; *Судейкин В.* Государственный банк. СПб., 1884 ; *Яснопольский Л. Н.* Государственный банк. СПб., 1907 ; Государственный банк. Краткий очерк деятельности за 1860—1910 годы. СПб., 1910 и др.

² См., напр.: *История Банка России, 1860—2010* : в 2 т. М. : РОССПЭН, 2010 ; *Кротов Н. И.* Очерки истории Банка России. Региональные конторы и управления. М. : Международные отношения, 2010 ; *Он же.* Очерки истории Банка России. Центральный аппарат. Персональные дела и деяния. М. : Международные отношения, 2011 ; *Голубев С. А.* Роль Центрального банка Российской Федерации в регулировании банковской системы страны. М. : Юстицинформ, 2000 ; *Братко А. Г.* Центральный банк в банковской системе России. М. : Спарк, 2001 ; *Банк России в XXI веке* : сборник статей / отв. ред. П. Д. Баренбойм, В.И. Лафитский ; сост. С. А. Голубев. М. : Юстицинформ, 2003 ; *Центральный банк в условиях рыночной экономики.* М. : Финансы и статистика, 2003.

гочисленных исследований следует выделить фундаментальный коллективный труд — двухтомник «История Банка России, 1860—2010» (М. : РОССПЭН, 2010).

В истории развития института центрального банка в России С. А. Голубев предложил выделить три основных исторических этапа:

- 1) имперский (1860—1917 гг.);
- 2) советский (1917—1990 гг.);
- 3) современный (с 1990 г.)³.

1. Учреждение Государственного банка Российской империи стало началом преобразования в России денежной системы и было связано с реорганизацией государственных банков: Государственного коммерческого банка и Земного банка. В этот период Сохранные казны⁴ упраздняются как самостоятельные учреждения и передаются в ведение Государственного банка. Создание Государственного банка Российской империи осуществлялось в соответствии с его Уставом — первым документом, заложившим правовые основы существования национального банка страны и состоящим из двух глав:

- 1) устройство банка;
- 2) управление банка.

Основной целью деятельности банка согласно ст. 1 Устава являлось «оживление торговых оборотов и упрочение денежной кредитной системы»; основной капитал, выделенный из казны, составлял 15 млн руб., резервный капитал — 1 млн руб. Первым управляющим Государственного банка был назначен барон Александр Людвигович Штиглиц (1814—1884) — владелец крупнейшего в России банкирского дома «Штиглиц и К^о», его товарищем (заместителем) — Евгений Иванович Ламанский (1826—1902).

Государственный банк был создан по предложению министра финансов и был ему подведомственен. Ответственность за то, чтобы «основной капитал не уменьшался ни в коем случае» также возлагалась на министра финансов. Кроме того, построение органов управления Государственного банка в соответствии с Уставом свидетельствует о его подчинении Министерству финансов: «Государственный банк состоит в ближайшем ведении министра финансов и под наблюдением Совета государственных кредитных установлений, по представлению правления Банка, одобренному предварительно министром финансов»⁵. Такой подход на первом этапе развития обуславливал направление основной части ресурсов банка на прямое и косвенное финансирование казны, а также на операции по ликвидации дореформенных государственных банков, проведение выкупных операций в связи с крестьянской реформой 1861 г. и поддержку Государственного дворянского земельного банка и Крестьянского поземельного банка. Основные операции Государственного банка как банка краткосрочного коммерческого кредита заключались в учете векселей, покупке и продаже золота и серебра, приеме вкладов и выдаче ссуд⁶.

В конце XIX в. реформы министра финансов С. Ю. Витте по развитию промышленности, усовершенствовавшие металлообрабатывающий сектор, и укреплению финансовой системы, сделавшие рубль конвертируемым, коснулись и Государственного банка. Так, в 1894 г. принят новый Устав Государственного банка, который был направлен на создание условий для финансирования промышленных предприятий и «содействию посредством краткосрочного

³ Подробнее см.: Голубев С. А. К 150-летию Государственного банка России (историко-правовой аспект) // Деньги и кредит. 2010. № 6.

⁴ В 1772 г. при Московском воспитательном доме в числе прочих кредитных установлений была основана первая Сохранная казна. Целью этого учреждения являлось предоставление всем желающим возможности сберегать денежные средства с приращением к ним процентов. При взносе капитала в Сохранную казну вкладчику выдавался особый билет, который мог затем беспрепятственно передаваться лицам, так же как кредитные билеты. Кроме сбережения отданных на хранение капиталов, Сохранная казна выдавала нуждающимся ссуды под залог недвижимых имений (см.: От Сохранной казны до первых сберегательных касс Российской империи // URL: <http://www.okredit.ru/sberbank-articles-29.html>).

⁵ См.: Голубев С. А. К 150-летию Государственного банка России.

⁶ См.: URL: <http://cbr.ru/today/?Prtid=IMPBANK>.

кредита отечественной торговле, промышленности и сельскому хозяйству». Важной особенностью Государственного банка было то, что он был основан и функционировал до 1897 г. как депозитный, а не эмиссионный банк⁷.

Однако новым Уставом были внесены изменения в организацию управления: определялись права и обязанности должностных лиц банка, расширились полномочия управляющего банком (общее управление было возложено на совет банка), а также расширился перечень функций и операций Государственного банка. Так, в качестве наиболее значимого показателя усиления роли Государственного банка в экономической политике можно указать наделение его монопольным эмиссионным правом (эмиссия кредитных билетов под обеспечение золотом). В результате денежной реформы главной задачей Государственного банка стало регулирование денежного обращения и поддержание золотого обеспечения национальной денежной единицы — рубля⁸. Кроме того, произошло увеличение количества контор и отделений банка: к 1893 г. — 9 и 87 соответственно. Однако экономический кризис конца XIX в., Русско-японская война, а также революция 1905—1907 гг. изменили ситуацию на финансовом и денежно-кредитном рынке, трансформировав основные виды операций Государственного банка. Переучет векселей частных банков и их кредитование, учетно-ссудные операции в целях избежания массовых банкротств, оттока золота за границу и поддержание золотого покрытия рубля стали приоритетными операциями банка. К 1917 г. дефицит государственного бюджета, огромные темпы инфляции, рост денежной массы обусловили предоставление Государственным банком значительных средств казне на закупку продовольствия и угля, а также на финансирование военных расходов.

2. Второй исторический этап связан с Октябрьской революцией 1917 г. и реорганиза-

цией денежно-кредитной системы страны, отраженной в Декретах от 08.12.1917 «Об упразднении Дворянского земельного банка и Крестьянского поземельного банка», от 14.12.1917 «О национализации банков», в результате чего была введена государственная монополия на банковское дело. Национализация банков предполагала упразднение всех акционерных банков и их слияние с Государственным банком. Комиссаром Государственного банка на правах управляющего был назначен Станислав Станиславович Пестковский (1882—1937). С конца 1918 г. Государственный банк был переименован в Народный банк Российской Республики, затем — Народный банк РСФСР, которые находились в составе Наркомата финансов и осуществляли свою деятельность на основе Устава 1894 г., Декретов и Постановлений СНК, ВЦИК и ВСНХ и приказов по Наркомату финансов. Основными функциями Народного банка были кредитование национализированных и частных предприятий, наиболее распространенной формой которого был подтоварный кредит (кредит под будущую продукцию). К концу 1918 г. в результате проводимой политики к Народному банку почти полностью перешли функции Министерства финансов, а банковские функции были сведены к минимуму. В январе 1920 г. главный банк страны был упразднен с передачей всех активов и пассивов Центральному бюджетно-расчетному управлению Наркомата финансов⁹.

В октябре 1921 г. на X съезде РКП(б) была провозглашена новая экономическая политика, стержнем которой стало внедрение в промышленности «государственного капитализма»¹⁰. Для целей новой экономической политики Государственный банк был воссоздан как Государственный банк РСФСР, а после образования СССР переименован в Государственный банк СССР и сыграл заметную роль в индустриализации страны, мобилизации экономики и снабжении деньгами армии¹¹.

⁷ См.: История создания и развития Государственного банка Российской империи // Банкир Санкт-Петербурга. 2010. № 2.

⁸ См.: Голубев С. А. Точка перехода. Россия 1917—1923 годы (Исторические хроники). М. : РАЕН, 2007. С. 11.

⁹ См.: URL: <http://cbr.ru/today/?Prtid=NRBANK>.

¹⁰ См.: Голубев С. А. Уровни взаимодействия: предпринимательство — общество — государство. М. : РАЕН, 2007. С. 29.

¹¹ См.: Банк России: вехи истории // Вестник Банка России. 2010. № 32.

Спецификой деятельности Государственного банка в этот период выступает проведение не только собственно банковских операций, но и торговых операций, осуществление монополично операций с валютой и валютными ценностями, а также установление официального курса на иностранную валюту и драгоценные металлы, выпуск банковских билетов (эмиссия). В июне 1929 г. был принят первый Устав Государственного банка СССР, по которому он являлся органом регулирования денежного обращения и краткосрочного кредитования согласно общему плану развития народного хозяйства СССР. В 30-х гг. в результате кредитной реформы деятельность Госбанка утратила коммерческий характер и сформировались его основные функции по плановому кредитованию хозяйства, организации денежного обращения и расчетов, кассовому исполнению государственного бюджета, а с 1939 г. — по инкассации наличных денег¹².

Во время Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. Государственный банк производил эмиссию наличных денег, увеличивая денежную массу, что привело к необходимости денежной реформы (1947 г.). Новые редакции Устава Государственного банка были приняты в 1949 и 1960 гг. В дальнейшем деятельность Госбанка была связана с увеличением золотого содержания рубля, кредитованием промышленности, планированием и регулированием денежного обращения и организацией сберегательного дела. Устав Госбанка СССР в новой редакции был утвержден в 1980 г., и до 1987 г. банковская система состояла из трех банков: Государственного банка СССР, Стройбанка СССР, Внешторгбанка СССР, главенствующее положение в которой занимал Государственный банк, представлявший единую централизованную систему из 185 контор и 4 274 отделений (на начало 1986 г.). 1 сентября 1988 г. была утверждена новая и последняя редакция Устава Государственного банка СССР.

3. Новый этап в истории Государственного банка связан с принятием в 1990 г. Законов РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)», «О банках и банковской деятель-

ности». Следует отметить, что особенностью построения банковской системы в 1991 г. является наличие одновременно действующих Государственного банка СССР и Центрального банка РСФСР. Указанная коллизия разрешилась путем издания постановления Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. в связи с образованием Содружества Независимых Государств и упразднением Государственного банка СССР с передачей всех активов и пассивов, а также функций органа государственного денежно-кредитного и валютного регулирования экономики Центральному банку РСФСР (Банку России).

С 1992 г. начался процесс передачи функций кассового исполнения бюджета вновь созданному Федеральному казначейству, а также изменено наименование Центрального банка РСФСР на Центральный банк Российской Федерации (Банк России).

Начало 1990-х гг. характеризуется быстрым увеличением количества создаваемых коммерческих банков — формированием банковской системы в переходный период: по состоянию на 1 декабря 1996 г. число зарегистрированных кредитных организаций в России составляло 2 604¹³. Бурное развитие банковской системы обусловило необходимость регулирования Банком России деятельности банков и создания системы банковского надзора и валютного контроля. С 1995 г. Банк России прекратил использование прямых кредитов для финансирования бюджета и целевых централизованных кредитов отраслям экономики.

Для современного периода также характерна финансово-экономическая нестабильность (банковские кризисы в 1994, 1998, 2004 и 2008 гг.), которая обусловила основные направления деятельности Банка России в этот период. Так, после 1998 г. Банк России проводил политику реструктуризации банковской системы, повышения финансовой стабильности банковского сектора, снижения инфляции и поддержания валютного курса рубля и финансовых рынков¹⁴.

С 2003 г. деятельность Банка России связана с созданием и функционированием системы обязательного страхования банковских

¹² См.: URL: <http://cbr.ru/today/?Prtid=GBSSSR>.

¹³ См.: Братко А. Г. Указ. соч. С. 75.

¹⁴ См.: URL: <http://cbr.ru/today/?Prtid=CBRF>.

вкладов, внедрением и совершенствованием Международных стандартов финансовой отчетности в банковской системе, развитием ипотечного кредитования и др. Вместе с тем глобальный экономический кризис 2008 г. изменил направления основных усилий Банка России. Его ключевыми задачами в этот период являлись: предотвращение массового оттока вкладов населения из банков и массовых банкротств банков, поддержание межбанковского рынка, осуществление мероприятий по финансовому оздоровлению банков и восстановлению кредитования реального сектора экономики.

В настоящее время перед Банком России стоят стратегические задачи по формированию национальной платежной системы и международного финансового центра, «важными приоритетами являются: формирование эффективной, свободной от избыточной опеки системы надзора за деятельностью кредитных организаций... противодействие использованию кредитных учреждений в целях отмывания денег, полученных преступным путем, и финансирования терроризма»¹⁵, что он успешно и реализует.

Сегодня Банк России является важнейшим органом государства в реализации задач по проведению единой государственной денежно-кредитной политики, регулирующим и надзорным органом. С 1 сентября 2013 года Банку России переданы функции мегарегулятора финансовых рынков.

Началом современного этапа развития банковской системы и Банка России явилось принятие двух важнейших Законов РСФСР: Закона о Банке России и Закона о банках и банковской деятельности. Указанные законы составляют правовую основу деятельности всей банковской системы. Следует отметить, что наряду с Законом РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» существовал и Устав Центрального банка РСФСР¹⁶, в котором развивались положения Закона, детально регулировалась де-

ятельность органов управления банком и иные вопросы. Устав Центрального банка РСФСР утратил силу в 1995 г. в связи с принятием поправок в Закон о Банке России № 394-1.

Закон о Банке России № 394-1 (в редакции от 02.12.1990) нуждался в изменениях, преследовавших цель реформирования и совершенствования деятельности Банка России, в частности увеличения прозрачности и подконтрольности государственным органам деятельности Банка России¹⁷. Результатом работы над проектом федерального закона явилось принятие в 2002 г. нового Закона о Банке России.

Роль Закона о Банке России в системе правовых актов, безусловно, значительна. Международный опыт показывает, что в процессе нормативного регулирования деятельности центральных банков приоритет отдается правовому регулированию в форме специальных законов о центральном банке государства. В соответствии с международной практикой Закон о Банке России является единственным правовым актом на уровне федерального законодательства, регулирующим деятельность центрального банка государства. Следует отметить, что, являясь ключевым специальным правовым актом для банковской системы, Закон о Банке России представляет собой основу банковского законодательства. Наряду с Законом о банках и банковской деятельности Закон о Банке России обеспечивает нормальное функционирование всей банковской системы, защищая частные интересы ее участников на уровне закона, с одной стороны, и устанавливая публично-правовые основы деятельности Банка России, с другой стороны.

С учетом темпов развития и функционирования российской банковской системы, имплементации в надзорную практику международных подходов к регулированию финансовых рынков Закон о Банке России постоянно совершенствуется: с момента его принятия в 2002 г. в него было внесено несколько десятков изменений.

¹⁵ См.: Поздравление Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина со 150-летием Банка России // Вестник Банка России. 2010. № 34.

¹⁶ См.: постановление Президиума ВС РСФСР от 24.06.1991 № 1483-1 «Об утверждении Устава Центрального банка (Банка России)» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1012.

¹⁷ См.: Шенаев Н. Закон о Банке России принят, но проблемы остаются // Центральный банк в условиях рыночной экономики. М. : Финансы и статистика, 2003.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Банк России в XXI веке : сборник статей / отв. ред. П. Д. Баренбойм, В. И. Лафитский ; сост. С. А. Голубев. — М. : Юстицинформ, 2003.
2. Банк России: вехи истории // Вестник Банка России. — 2010. — № 32.
3. *Бернацкий М. В.* Русский Государственный банк как учреждение эмиссионное. — СПб., 1911.
4. *Братко А. Г.* Центральный банк в банковской системе России. — М. : Спарк, 2001.
5. *Голубев С. А.* К 150-летию Государственного банка России (историко-правовой аспект) // Деньги и кредит. — 2010. — № 6.
6. *Голубев С. А.* Роль Центрального банка Российской Федерации в регулировании банковской системы страны. — М. : Юстицинформ, 2000.
7. *Голубев С. А.* Точка перехода. Россия 1917—1923 годы (Исторические хроники). — М. : РАЕН, 2007.
8. *Голубев С. А.* Уровни взаимодействия: предпринимательство — общество — государство. — М. : РАЕН, 2007.
9. История Банка России, 1860—2010 : в 2 т. — М. : РОССПЭН, 2010.
10. История создания и развития Государственного банка Российской империи // Банкир Санкт-Петербурга. — 2010. — № 2.
11. *Кротов Н. И.* Очерки истории Банка России. Региональные конторы и управления. — М. : Международные отношения, 2010.
12. *Кротов Н. И.* Очерки истории Банка России. Центральный аппарат. Персональные дела и деяния. — М. : Международные отношения, 2011.
13. *Петелин Н. С.* Назначение, устройство и очерк деятельности Государственного банка. — СПб., 1892.
14. *Судейкин В.* Государственный банк. — СПб., 1884.
15. *Шенаев Н.* Закон о Банке России принят, но проблемы остаются // Центральный банк в условиях рыночной экономики. — М. : Финансы и статистика, 2003.
16. *Яснопольский Л. Н.* Государственный банк. Краткий очерк деятельности за 1860—1910 годы. — СПб., 1910.
17. *Яснопольский Л. Н.* Государственный банк. — СПб., 1907.

Материал поступил в редакцию 23 сентября 2015 г.

THE HISTORICAL ASPECT OF THE FOUNDATION AND DEVELOPMENT OF CENTRAL BANKS

GUZNOV Alexey Gennadyevich — Ph.D. in Law, Associate Professor of the Department of Financial Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honoured Lawyer of the Russian Federation [aguznov@gmail.ru]
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. *The article considers the issues of foundation and development of Central Banks of Sweden, England, Scotland, France, the USA and Russia. The author analyzes the grounds for the foundation of Central Banks.*

Keywords: *Central Bank, banking system, Bank of Russia, State Bank of the Russian Empire, the banking system.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bank Rossii v XXI veke : sbornik statej / otv. red. P. D. Barenbojm, V. I. Lafitskij ; sost. S. A. Golubev. — М. : YUsticinform, 2003.
2. Bank Rossii: vekhi istorii // Vestnik Banka Rossii. — 2010. — № 32.
3. *Bernackij M. V.* Russkij Gosudarstvennyj bank kak uchrezhdenie ehmissionnoe. — SPb., 1911.
4. *Bratko A. G.* Central'nyj bank v bankovskoj sisteme Rossii. — М. : Spark, 2001.
5. *Golubev S. A.* K 150-letiyu Gosudarstvennogo banka Rossii (istoriko-pravovoj aspekt) // Den'gi i kredit. — 2010. — № 6.

6. *Golubev S. A.* Rol' Central'nogo banka Rossijskoj Federacii v regulirovanii bankovskoj sistemy strany. — M. : YUsticinform, 2000.
7. *Golubev S. A.* Tochka perekhoda. Rossiya 1917—1923 gody (Istoricheskie hroniki). — M. : RAEN, 2007.
8. *Golubev S. A.* Urovni vzaimodejstviya: predprinimatel'stvo — obshchestvo — gosudarstvo. — M. : RAEN, 2007.
9. Istoriya Banka Rossii, 1860—2010 : v 2 t. — M. : ROSSPEHN, 2010.
10. Istoriya sozdaniya i razvitiya Gosudarstvennogo banka Rossijskoj imperii // Bankir Sankt-Peterburga. — 2010. — № 2.
11. *Krotov N. I.* Ocherki istorii Banka Rossii. Regional'nye kontory i upravleniya. — M. : Mezhdunarodnye otnosheniya, 2010.
12. *Krotov N. I.* Ocherki istorii Banka Rossii. Central'nyj apparat. Personal'nye dela i deyaniya. — M. : Mezhdunarodnye otnosheniya, 2011.
13. *Petelin N. S.* Naznachenie, ustrojstvo i ocherk deyatel'nosti Gosudarstvennogo banka. — SPb., 1892.
14. *Sudejkin V.* Gosudarstvennyj bank. — SPb., 1884.
15. *SHenaev N.* Zakon o Banke Rossii prinyat, no problemy ostayutsya // Central'nyj bank v usloviyah rynochnoj ehkonomiki. — M. : Finansy i statistika, 2003.
16. *YAsnopol'skij L. N.* Gosudarstvennyj bank. Kratkij ocherk deyatel'nosti za 1860—1910 gody. — SPb., 1910.
17. *YAsnopol'skij L. N.* Gosudarstvennyj bank. — SPb., 1907.

Правовое регулирование муниципального финансового контроля

Аннотация. В статье исследуется понятие муниципального финансового контроля, а также особенности правового положения контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Ключевые слова: муниципальный финансовый контроль, контрольно-счетные органы, муниципальные образования.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.081-088

Финансовый контроль — неотъемлемый элемент финансовой деятельности публично-правовых субъектов, и в том числе муниципальных образований. Говоря исключительно о муниципальном финансовом контроле, следует заметить, что он является не только одной из завершающих стадий управления муниципальными финансами и материальными ресурсами, но также выступает необходимым условием эффективности управления ими. Так, по справедливому замечанию Е. Ю. Грачевой, «публичные интересы в области финансового контроля состоят в успешной реализации финансовой политики, эффективном использовании публичных финансовых ресурсов... Выделение и формулирование в законодательстве реализации публичных интересов как важнейшей составляющей политики социального государства в качестве основной цели осуществления финансового контроля является принципиальным в современных условиях»¹. Полагаем, что все вышеперечисленное в полной мере относится и к муниципальному финансовому контролю.

Следует отметить, что понятие «муниципальный финансовый контроль» представляет собой результат синтеза таких категорий, как «муниципальный контроль» и «финансовый контроль».

Муниципальный контроль не является исключительно финансовым контролем, он также включает в себя и иные направления контрольной деятельности. Так, Т. М. Бялкина выделяет следующие четыре группы муниципального контроля:

- 1) виды контроля, которые Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² непосредственно закрепляет как вопросы местного значения и которые закрепляются также в соответствующем отраслевом законе (муниципальный финансовый контроль, земельный контроль, лесной контроль, контроль на территории особой экономической зоны и т.д.);
- 2) виды контроля, являющиеся составной частью вопроса местного значения и напрямую закрепленные в отраслевых законах

¹ Грачева Е. Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 4. С. 23—24.

² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

© Уксусов В. В., 2016

* Уксусов Василий Васильевич — аспирант кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
uksusov@inbox.ru
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

(контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда, установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства и т.д.);

- 3) виды контроля, не имеющие нормативных оснований среди вопросов местного значения, установленные в отраслевом законодательстве (контроль за использованием и охраной недр при добыче полезных ископаемых, контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции и т.д.);
- 4) виды контроля, являющиеся частью конкретных вопросов местного значения и не имеющие оснований в отраслевых законах (контроль исполнения нормативных правовых актов в сфере рекламы, муниципальный экологический контроль, муниципальный контроль в сфере благоустройства и т.д.)³.

При рассмотрении вопросов финансово-правового регулирования муниципального контроля следует подробнее остановиться на рассмотрении направлений его осуществления. Как известно, финансовый контроль — это собирательное понятие, включающее в себя бюджетный, налоговый, валютный контроль, банковский и страховой надзор, надзор за профессиональными участниками рынка ценных бумаг, контроль в сфере денежного обращения, контроль в сфере противодействия (легализации) отмыванию доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма и т. д. Системный анализ положений Конституции Российской Федерации показывает, что органы муниципального образования в силу закрепленной за ними компетенции осуществляют лишь один из названных видов финансового контроля — бюд-

жетный контроль⁴. Контроль в иных сферах финансовой деятельности осуществляется исключительно на федеральном уровне. Таким образом, можно говорить о том, что муниципальный финансовый контроль представляет собой контроль за действиями должностных лиц, финансово-хозяйственной деятельностью получателей бюджетных средств либо иных субъектов, использующих средства или собственность муниципального образования, осуществляемый представительными и (или) исполнительными органами местного самоуправления, а также специально уполномоченными учреждениями по проверке законности, целесообразности и эффективности действий в образовании, распределении и использовании фондов, находящихся в их ведении, в целях выявления резервов увеличения доходных поступлений в бюджет и укрепления финансовой дисциплины.

Следует отметить, что Бюджетный кодекс РФ⁵ фактически отождествляет понятия «государственный (муниципальный) финансовый контроль» и «бюджетный контроль», в связи с чем в науке финансового права абсолютно справедливо было указано на необоснованность такой позиции законодателя⁶. В то же время исходя из вышесказанного можно сделать вывод о том, что применительно к муниципальным образованиям понятия «муниципальный финансовый контроль» и «бюджетный контроль» будут совпадать, поскольку бюджетные отношения — это единственная сфера, в которой осуществляется финансовый контроль местными органами власти.

В науке финансового права, однако, существует иная точка зрения по данному вопросу. Например, Е. В. Терехова отмечает, что «муниципальный финансовый контроль имеет те же направления, что и финансовый контроль

³ См. подробнее: *Бялкина Т. М.* Правовые основы муниципального контроля в Российской Федерации // Муниципальный контроль в Российской Федерации : материалы науч.-практ. конференции (Воронеж, 28 февраля 2012 г.) / под ред. Т. М. Бялкиной. Воронеж, 2012. С. 19—24.

⁴ В то же время в одной из своих работ В. В. Гриценко упоминает о муниципальном налоговом контроле (см.: *Гриценко В. В.* Муниципальный финансовый контроль: проблемы и перспективы развития // Муниципальный контроль в Российской Федерации. С. 79).

⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁶ *Грачева Е. Ю.* Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ // Очерки бюджетно-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. М. ; Харьков : Право, 2012. С. 204.

в целом. Так, муниципальный финансовый контроль, осуществляемый органами местного самоуправления, осуществляется при утверждении местного бюджета, его исполнении и утверждении отчета о его исполнении; при установлении местных налогов и сборов на основе принципов, определенных законодательством Российской Федерации. Главы местной администрации, являющиеся высшими должностными лицами местного самоуправления, осуществляют местный финансовый контроль при исполнении местного бюджета, управлении объектами муниципальной собственности, реализации государственных программ приватизации муниципальных предприятий, объектов социально-культурного и бытового назначения, торговых и иных объектов, являющихся муниципальной собственностью, и при решении иных вопросов местного значения»⁷.

В то же время не представляется возможным в полной мере согласиться с позицией указанного автора по следующим причинам:

- 1) как уже было отмечено, муниципальные образования не осуществляют контроль и надзор в сфере денежного обращения, в банковской и страховой системах и т.д., поэтому неправильно говорить о том, что «муниципальный финансовый контроль имеет те же направления, что и финансовый контроль в целом»;
- 2) контроль при установлении налогов и сборов также нельзя в полной мере считать направлением именно финансового контроля. Так, в соответствии с определением, закрепленным в п. 1 ст. 82 Налогового кодекса РФ⁸ налоговым контролем признается деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов законодательства о налогах и сборах в порядке, установленном НК РФ. Контроль при установлении налогов и сборов представительными органами муниципальных образований может осуществляться либо самими представительными органами, либо

судами. В таком случае имеет место контроль в рамках нормотворческого процесса, регулируемого в первую очередь нормами конституционного и муниципального права, или же судебный контроль, порядок которого регулируется процессуальным законодательством;

- 3) следует иметь в виду, что финансовый контроль в сфере управления «объектами муниципальной собственности, реализации государственных программ приватизации муниципальных предприятий, объектов социально-культурного и бытового назначения, торговых и иных объектов, являющихся муниципальной собственностью, и при решении иных вопросов местного значения» осуществляется в рамках бюджетного контроля и только в той части, в которой он затрагивает вопросы, связанные с бюджетным процессом. В науке финансового права указанные сферы традиционно не рассматриваются в качестве самостоятельных направлений финансового контроля.

Переходя непосредственно к рассмотрению вопросов правового регулирования муниципального финансового контроля, следует отметить, что проведенная в 2013 году реформа государственного (муниципального) бюджетного контроля имела своим следствием его разделение на внутренний и внешний финансовый контроль. По сути, внутренний финансовый контроль — это контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств на стадиях исполнения бюджета и составления бюджетной отчетности. Внешний финансовый контроль — это контроль независимых контрольно-счетных органов за законностью и эффективностью использования бюджетных средств. При этом, по справедливому замечанию А. Б. Проница, «регулирование порядка осуществления внешнего контроля относится к полномочиям законодательного органа, а внутреннего — исполнительного»⁹.

⁷ Терехова Е. В. Финансово-правовые аспекты негосударственного финансового контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 40.

⁸ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824 ; Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

Как отмечает В. Волков, «к органам внутреннего финансового контроля относятся местные администрации, подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля) в структуре местных администраций, финансовые органы муниципальных образований, главные распорядители и распорядители бюджетных средств»¹⁰. Полагаем, что данный перечень можно дополнить главами местных администраций. В свою очередь, внешний финансовый контроль осуществляется контрольно-счетными органами муниципальных образований.

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹¹ контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования. Указанный орган подотчетен представительному органу муниципального образования, обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно. При этом не следует смешивать понятия «контрольный орган представительного органа муниципального образования» и «контрольно-счетный орган муниципального образования». Первый из названных контрольных органов не обладает самостоятельностью — он образуется в структуре представительного органа муниципального образования, в то время как контрольно-счетный орган — независимый самостоятельный субъект бюджетно-контрольных правоотношений.

Отметим, что до 2011 г. в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) вместо контрольно-счетного органа муниципального образования использовался иной

термин — контрольный орган муниципального образования. Интересно, что такой орган мог быть сформирован на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования — это зависело от того, какой вариант был закреплен в уставе муниципального образования. К контрольным органам относились контрольно-счетные палаты, ревизионные комиссии и др. В то же время Федеральным законом от 30.11.2011 № 361-ФЗ¹² в ст. 38 Закона № 131-ФЗ были внесены изменения, в соответствии с которыми муниципальные образования были наделены правом образовывать контрольно-счетный орган в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля. Следует подчеркнуть, что образование контрольно-счетного органа — право, а не обязанность представительного органа.

Важное практическое значение имеет проблема наделения контрольно-счетного органа правами юридического лица. Так, если в соответствии с ч. 7 ст. 3 Закона № 131-ФЗ контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации обладает правами юридического лица, то, на основании ч. 8 указанной статьи Закона № 131-ФЗ контрольно-счетный орган муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может обладать правами юридического лица. Таким образом, контрольно-счетный орган муниципального образования не обязательно будет обладать правами юридического лица. На наш взгляд, представляется более целесообразным наделять КСО муниципальных образований соответствующими правами, без которых тяжело обеспечить организационную и функциональную независимость органов внешнего финансового контроля.

Между тем на практике достаточно часто встречаются случаи, когда контрольно-счетные органы местного самоуправления не обладают

⁹ Пронин А. Б. Финансово-правовое регулирование бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 67—68.

¹⁰ Волков В. Правовое регулирование статуса органов внешнего муниципального финансового контроля. Механизмы формирования и некоторые проблемы // Муниципальная власть. 2012. № 1. С. 78.

¹¹ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

¹² Федеральный закон от 30.11.2011 № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7039.

статусом юридического лица. Так, например, в соответствии с п. 1 Положения о контрольно-счетной палате города Дубны Московской области¹³ контрольно-счетной палатой признается постоянно действующий орган внешнего муниципального финансового контроля города, который является органом местного самоуправления города Дубны, создаваемым Советом депутатов города Дубны в целях осуществления полномочий, определяемых Уставом города Дубны. Упоминание о наделении данного органа правами юридического лица отсутствует. Для сравнения, контрольно-счетная палата Коломенского муниципального района признается органом местного самоуправления, обладающим правами юридического лица¹⁴.

При рассмотрении данного вопроса особый интерес вызывает проблема закрепления организационно-правовой формы КСО муниципального образования. Так, в соответствии с п. 1.4 КСП Наро-Фоминского муниципального района обладает правами юридического лица и является *казенным учреждением*¹⁵. Аналогичным образом *казенным учреждением признаются контрольно-счетные органы и иных муниципальных образований Московской обла-*

*сти, например Красногорского муниципального района, Зарайского муниципального района, городского округа Электрогорск, Серебряно-Прудского муниципального района и т.д.*¹⁶

На наш взгляд, положения Закона № 131-ФЗ не предусматривают необходимости закрепления за контрольно-счетными органами определенной организационно-правовой формы. Например, согласно п. 12 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации¹⁷ указанный орган тоже признается юридическим лицом. Однако Минфин не является казенным учреждением, равно как и бюджетным учреждением или автономной некоммерческой организацией. Равным образом и иные министерства, службы и агентства признаются юридическими лицами — они являются органами государственной власти.

То же самое можно сказать и про контрольно-счетные органы. Например, согласно п. 2 ст. 1 Закона Московской области от 12.11.2010 № 135/2010-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Московской области»¹⁸ КСП Московской области обладает правами юридического лица, однако об организационно-правовой форме в указанной норме ничего не говорится. Таким образом, можно сделать вывод, что государ-

¹³ Решение Совета депутатов г. Дубны МО от 24.07.2014 № РС-11 (92)-73/31 «О контрольно-счетной палате города Дубны Московской области» // Вести Дубны. 2014. № 33.

¹⁴ См.: ч. 4 ст. 1 решения Совета депутатов Коломенского муниципального района МО от 22.08.2014 № 397/55сд «Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате Коломенского муниципального района» // Оптимальный выбор. 2014. № 36.

¹⁵ Решение Совета депутатов Наро-Фоминского муниципального района МО от 27.12.2013 № 749/56 «Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате Наро-Фоминского муниципального района» // Основа. 2013. № 98.

¹⁶ См.: решение Совета депутатов Красногорского муниципального района МО от 22.12.2011 № 1057/58 «Об утверждении Положения о контрольно-счетной палате Красногорского муниципального района Московской области» // Красногорские вести. 2012. № 1 ; решение Совета депутатов Зарайского муниципального района МО от 27.02.2013 № 53/2 «О контрольно-счетной палате Зарайского муниципального района» // За новую жизнь. 2013. № 10 ; решение Совета депутатов городского округа Электрогорск МО от 23.10.2013 № 116/14 «О Контрольно-счетной палате городского округа Электрогорск Московской области» // Электрогорские вести. 2013. № 46, 48 ; решение Совета депутатов Серебряно-Прудского муниципального района МО от 09.12.2013 № 232/28 «Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате Серебряно-Прудского муниципального района Московской области в новой редакции, признании утратившим силу п. 2 решения Совета депутатов Серебряно-Прудского муниципального района Московской области от 14.11.2012 № 80/10» // Серебряно-Прудский вестник. 2013. № 48.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

¹⁸ Ежедневные Новости. Подмосковье. 2010. № 209.

ственные и муниципальные органы обладают правами юридического лица, но без закрепления за ними какой-либо организационно-правовой формы.

Считаем, что правильнее говорить о том, что контрольно-счетные органы муниципальных образований осуществляют права юридического лица, образованного в форме казенного учреждения. Данный подход, в частности, был реализован в нормативных правовых актах, закрепляющих правовое положение контрольно-счетных органов города Лобни, городского поселения Дмитров Дмитровского района и некоторых других муниципальных образований Московской области. В соответствии с п. 2.4 Положения о контрольно-счетной палате города Лобня¹⁹ контрольно-счетная палата данного муниципального образования «как юридическое лицо действует на основании общих положений, установленных федеральным законодательством для муниципальных казенных учреждений». КСП городского поселения Дмитров Дмитровского района Московской области на основании п. 1.4 Положения о данном органе «действует на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации применительно к казенным учреждениям»²⁰.

Как уже было отмечено, образование контрольно-счетного органа — это право, а не обязанность муниципального образования. Его реализация должна быть подчинена принципу целесообразности: контрольно-счетные органы муниципальных образований должны создаваться только там, где в этом есть реальная

необходимость. Основными критериями должны выступать величина территории муниципального образования, количество населения и объемы денежных потоков. Очевидно, что наибольшие затруднения в создании и в обеспечении деятельности контрольно-счетных органов возникают у городских и сельских поселений. Специально для них в ч. 11 ст. 3 Закона № 131-ФЗ закреплено правило, согласно которому представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. Надо заметить, что многие городские и сельские поселения пользуются предоставленным им правом передавать полномочия по внешнему муниципальному финансовому контролю муниципальному району. Так, в Московской области 78 из 101 городского поселения и 149 из 157 сельских поселений передали соответствующее право муниципальному району²¹.

Подводя итоги, еще раз остановимся на основных выводах, сделанных в ходе проведенного исследования:

- понятия «финансовый контроль» и «бюджетный контроль» совпадают применительно к местному уровню власти, что обуславливается ограниченностью полномочий муниципальных образований;
- создание контрольно-счетного органа является правом, а не обязанностью муниципального образования, а его реализация подчинена принципу целесообразности. Основными критериями, обуславливающими необходимость создания контрольно-счетного органа муниципального образования, являются величина территории муниципального образования, количество населения и объемы денежных потоков;

¹⁹ Решение Совета депутатов городского округа Лобня МО от 23.07.2012 № 179/9 «О Положении о контрольно-счетной палате города Лобня» // Лобня. 2012. № 30.

²⁰ Решение Совета депутатов городского поселения Дмитров Дмитровского муниципального района МО от 15.02.2013 № 256/56 «Об утверждении Положения о контрольно-счетной палате городского поселения Дмитров Дмитровского муниципального района Московской области» // Дмитровский вестник. 2013. № 31.

²¹ URL: http://ksp.mosreg.ru/sites/default/files/file_with_title/tablica_svodnaya_no_1_17.11.2015.docx

- контрольно-счетные органы муниципального образования могут обладать правами юридического лица, что, однако, не означает необходимости закрепления за контрольно-счетными органами организационно-правовой формы. Более того, признание контрольно-счетного органа казенным учреждением противоречит его правовой природе, поскольку он является органом муниципальной власти.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бялкина Т. М. Правовые основы муниципального контроля в Российской Федерации // Муниципальный контроль в Российской Федерации : материалы научно-практической конференции (Воронеж, 28 февраля 2012 г.) / под ред. Т. М. Бялкиной. — Воронеж, 2012. — С. 18—31.
2. Волков В. Правовое регулирование статуса органов внешнего муниципального финансового контроля. Механизмы формирования и некоторые проблемы // Муниципальная власть. — 2012. — № 1. — С. 78—83.
3. Грачева Е. Ю. Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ // Очерки бюджетно-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. — М.; Харьков : Право, 2012. — С. 162—211.
4. Гриценко В. В. Муниципальный финансовый контроль: проблемы и перспективы развития // Муниципальный контроль в Российской Федерации : материалы научно-практической конференции (Воронеж, 28 февраля 2012 г.) / под ред. Т. М. Бялкиной. — Воронеж, 2012. — С. 71—91.
5. Пронин А. Б. Финансово-правовое регулирование бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2015. — 206 с.
6. Терехова Е. В. Финансово-правовые аспекты негосударственного финансового контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007. — 207 с.

Материал поступил в редакцию 9 декабря 2015 г.

LEGAL REGULATION OF MUNICIPAL FINANCIAL CONTROL

UKSUSOV Vasilij Vasilyevich — postgraduate student of the department of Financial Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
[uksusov@inbox.ru]
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. *The article examines the concept of municipal financial control and peculiarities of the legal status of control and audit organs of municipal institutions.*

Keywords: *municipal financial control, control and audit organs, municipal institutions.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Byalkina T. M. Pravovye osnovy municipal'nogo kontrolya v Rossijskoj Federacii // Municipal'nyj kontrol' v Rossijskoj Federacii : materialy nauchno-prakticheskoj konferencii (Voronezh, 28 fevralya 2012 g.) / pod red. T. M. Byalkinoj. — Voronezh, 2012. — S. 18—31.
2. Volkov V. Pravovoe regulirovanie statusa organov vneshnego municipal'nogo finansovogo kontrolya. Mekhanizmy formirovaniya i nekotorye problemy // Municipal'naya vlast'. — 2012. — № 1. — S. 78—83.
3. Gracheva E. YU. Osnovnye tendencii razvitiya byudzhetnogo kontrolya v RF // Ocherki byudzhetno-pravovoj nauki sovremennosti : monografiya / pod obshch. red. E. YU. Grachevoj i N. P. Kucheryavenko. — M.; Har'kov : Pravo, 2012. — S. 162—211.

4. Gricenko V. V. Municipal'nyj finansovyj kontrol': problemy i perspektivy razvitiya // Municipal'nyj kontrol' v Rossijskoj Federacii : materialy nauchno-prakticheskoy konferencii (Voronezh, 28 fevralya 2012 g.) / pod red. T. M. Byalkinoj. — Voronezh, 2012. — S. 71—91.
5. Pronin A. B. Finansovo-pravovoe regulirovanie byudzhetnogo kontrolya v sub"ektah Rossijskoj Federacii : dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2015. — 206 s.
6. Terekhova E. V. Finansovo-pravovye aspekty negosudarstvennogo finansovogo kontrolya v Rossijskoj Federacii : dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2007. — 207 s.

ГРАЖДАНСКОЕ И СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

С. Ю. Мочалов*

Некоторые правовые проблемы участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях

Аннотация. В статье анализируется правовое положение публично-правовых образований как участников гражданско-правовых отношений. Проводится исторический анализ изменения представлений о правовом статусе этих субъектов. Рассматривается характер и особенности правоспособности публично-правовых образований. Обосновывается необходимость пересмотра концепции правового положения публично-правовых образований как участника гражданских отношений.

Ключевые слова: правовой статус публично-правовых образований, как субъектов гражданского права, юридическое лицо, государство, казна, органы власти, часть публично-правового образования.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.089-099

Гражданское законодательство устанавливает, что полноценными участниками гражданских правоотношений являются граждане и юридические лица¹. Государство (РФ и ее субъекты), а также муниципальные образования (публично-правовые образования) могут участвовать в регулируемых гражданским законодательством отношениях² и признаются равными участниками гражданского оборота наряду с другими субъектами права.

Кроме указания на равенство государства с субъектами гражданского права, российское законодательство не содержит иных признаков этих субъектов, в том числе не содержит и определения понятия «публично-правовые

образования, применительно к их участию в гражданско-правовых отношениях. Указание законодателем на их равноправие с юридическими и физическими лицами не придает ясности в определении правового статуса этих субъектов, поскольку указанные субъекты относятся к области публичного права.

Вместе с тем в силу особого статуса данного субъекта права участие публично-правовых образований в гражданском обороте не может в чистом виде носить, например, предпринимательский характер.

Анализируя правовое положение государства, дореволюционные правоведы рассматривали его в рамках учения о юридических лицах³.

¹ Ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

² Ст. 2, 124 ГК РФ.

³ См.: Гуляев А. М. Русское гражданское право. Пособие к лекциям. Изд. 2-е, доп. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1911. С. 50.

© Мочалов С. Ю., 2016

* Мочалов Сергей Юрьевич — аспирант кафедры гражданского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

mochalovsky@yandex.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

В основе такой классификации лежало римское право, делившее последние на 2 вида: корпорации и учреждения⁴. Несмотря на то что законодательство того времени не содержало четкой классификации юридических лиц⁵, правовая доктрина делила их на частные и публичные⁶. К последним относилось само государство, ведомства и учреждения, обладающие обособленным имуществом, а также органы местного самоуправления⁷. Утверждалось, что публичные юридические лица возникают помимо воли частных лиц и создаются исторически или в законодательном порядке.

При этом учеными того периода государство рассматривалось с точки зрения принадлежащего ему имущества, выделявшегося в отдельный вид юридического лица (казну)⁸. Казна не пользовалась преимуществами, а имела те же права, какие принадлежат ей по праву собственности: распоряжение своим имуществом наравне с частными лицами⁹.

Будучи юридическим лицом, казна действовала через своих представителей (государь, присутственные места и должностные лица)¹⁰.

Изучая законодательство стран общего права, ученые того периода констатировали, что англо-американское право, сложившееся под действием английской теории о юридических лицах и влиянием римско-канонических понятий, под словом «корпорация» понимало не

только общества, но и должности, каковыми, например, являлись монарх и епископ. Поэтому такие должности именовались корпорациями с прибавлением слова: *quasi*¹¹.

Возможно, под влиянием английской правовой доктрины некоторые русские правоведы высказывали мнение, что различные присутственные места и должности являются юридическими лицами. Однако такое представление не находило широкой поддержки, а личность последних сводилась к личности обширного союза — государства¹².

Таким образом, дореволюционные правоведы и тенденции развития законодательства того периода прочно стояли на позициях отношения государства к публичным юридическим лицам, представляя под ним совокупность имущества (казну), которое осуществляло приобретение прав и обязанностей через свои органы.

Становление новых правоотношений в советской России, обусловленных иной (не капиталистической) системой хозяйствования, потребовало переосмысления правового положения государства в гражданских правоотношениях. Советская Россия представляла собой единство фонда государственной социалистической собственности, а также политического и хозяйственного руководства, которое мыслилось представителем всего общества¹³. В этом

⁴ См.: Тютрюмов И. М. Гражданское право. Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1922. С. 47.

⁵ В проекте Гражданского уложения 1905 года содержалась подобная классификация, в статье 13 которой указывалось, что юридическими лицами признаются: 1) казна и другие государственные и общественные установления, имеющие свое отдельное имущество, и 2) частные товарищества, общества и установления (Гражданское уложение. Кн. 1 : Положения общие : проект Высочайше учрежденной Редакционной комиссии по составлению Гражданского уложения (с объяснениями, извлеченными из трудов редакционной комиссии) / под ред. И. М. Тютрюмова ; сост. А. Л. Саатчиан. М. : Волтерс Клувер, 2007. С. 72 ; Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. М. : Изд-е бр. Башмаковых, 1911. С. 122.

⁶ См.: Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. Петроград : Изд-е юрид. книж. склада «Право», 1917. С. 129.

⁷ См.: Шершеневич Г. Ф. Указ. соч. С. 122—123.

⁸ См., например: Тютрюмов И. М. Указ. соч. С. 47 ; Васильковский Е. В. Учебник гражданского права. Вып. I : Введение и общая часть. СПб. : Тип. Контрагентства желез. дорог. С. 74.

⁹ См.: Мейер Д. И. Русское гражданское право. Петроград : Двигатель, 1914. С. 127—129.

¹⁰ См.: Мейер Д. И. Указ. соч. С. 127—129.

¹¹ См.: Тютрюмов И. М. Указ. соч. С. 48.

¹² См.: Мейер Д. И. Указ. соч. С. 129.

¹³ См.: Гражданское право : учебник для юрид. вузов. Часть первая / под ред. Я. Ф. Миколенко, П. Е. Орловского. М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1938. С. 82—85.

смысле социалистическое государство вступало в гражданские правоотношения в качестве непосредственного субъекта имущественных прав в тех случаях, когда оно действовало в качестве казны. Понятие же казны связывалось с понятием государственного бюджета. В отличие от буржуазного государства, в котором все государственное имущество — это имущество казны, понятие советской казны имело более узкое содержание¹⁴.

Вместе с тем в период становления советской государственности в рядах ученых не было единства: например, А. В. Венедиктов отмечал, что в гражданском обороте в лице государственных предприятий выступало само государство¹⁵. В последующем ученый стал рассматривать государство как собственника имущества, стоящего за государственными органами, являющимися юридическими лицами гражданского права¹⁶. Иначе говоря, государственное юридическое лицо являлось персонафицированной частью государственного имущества¹⁷.

Вместо нормальных рыночных отношений вводились другие механизмы хозяйствования, например хозяйственный расчет. Объяснялось это тем, что, хотя государство как целое является хозяйствующим субъектом, процесс производства и распределения общественного продукта проходит через некоторые ступени и опосредствован деятельностью государственных органов¹⁸. Статус юридического лица ставился в зависимость от финансово-бухгалтерских категорий (самостоятельная смета и

возможность быть распорядителем кредитов), которые давали право на совершение сделок, а равно право быть истцом и ответчиком по имущественным спорам¹⁹.

Таким образом, социалистическое государство (СССР и союзные республики) перестало расцениваться как юридическое лицо публичного права, а воспринималось как некоторое явление, стоящее над субъектами гражданского права и осуществляющее функции хозяйственного управления через разветвленную сеть своих органов. При этом органами советского государства являлись учреждения и предприятия, которые именовались юридическими лицами.

Неопределенность правового статуса публично-правовых образований, возникшая в советский период, неприменимость к ним понятия юридического лица²⁰ оказали влияние на современную российскую правовую доктрину²¹.

Необходимо обратить внимание, что к субъектам гражданского права стали приравниваться государство и входящие в него республики, национальные и административно-территориальные образования, а также управляющие государственным имуществом органы государственного управления, именуемые юридическими лицами и наделяемые для этого необходимыми государственными средствами²².

Исходя из этого некоторые ученые предлагали для рассмотрения теорию расщепления личности государства (в зависимости от при-

¹⁴ См.: *Братусь С. Н.* Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 109—112.

¹⁵ См.: *Венедиктов А. В.* Органы управления государственной социалистической собственностью // Советское государство и право. 1940. № 5—6.

¹⁶ См.: *Венедиктов А. В.* Государственные юридические лица в СССР // Советское государство и право. 1940. № 10. С. 65.

¹⁷ См.: *Иоффе О. С.* Избранные труды по гражданскому праву : Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». 3-е изд., испр. М. : Статут, 2009. С. 258.

¹⁸ См.: *Венедиктов А. В.* Государственные юридические лица в СССР. С. 65.

¹⁹ См.: Гражданское право. Часть первая. С. 82—85.

²⁰ См.: *Брагинский М. И.* Участие советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981. С. 136.

²¹ См.: Гражданское право : учебник : в 4 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. М., 2010. Т. 1 : Общая часть. С. 376 ; Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / отв. ред. О. Н. Садилов. М., 2005. С. 344 ; *Кутафин О. Е.* Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М., 2007. С. 48.

²² См.: *Тархов В. А.* Гражданское право. Общая часть : курс лекций. Чебоксары : Чув. кн. изд-во, 1997. С. 181—184.

роды правовых отношений, участником которых оно является), обосновывая конструкцию особого лица²³, существующего наряду с физическими и юридическими лицами. Эта теория отчасти поддерживалась позицией ВАС РФ²⁴.

В противовес этой теории другие ученые допускают упоминание государства лишь как субъекта гражданского права в конструкции законодателя, использовавшего модель юридического лица как опосредованную форму приобретения государством статуса, адекватного любому другому лицу гражданского права²⁵.

Действительно, нормы статьи 124 ГК РФ приравнивают публичные образования к юридическим лицам с позиции владения имуществом, выступления в гражданском обороте и т.д.²⁶

При этом отличие публично-правовых образований от юридических лиц базируется на многочисленных исключениях, установленных законодателем. В свою очередь, характер исключений предусматривает нормы, применимые исключительно к публичным образованиям, и нормы, устанавливающие ограничения в правовом режиме публичных образований по сравнению с юридическими лицами²⁷. К такому же выводу пришел и Конституционный Суд РФ²⁸.

С одной стороны, очевидна невозможность применения к данным субъектам некоторых норм, например правил о создании, реорганизации, ликвидации юридических лиц, равно как и об их банкротстве. С другой стороны, гражданско-правовые сделки с участием публично-правовых образований подчиняются нормам о сделках юридических лиц. Данные выводы подтверждаются позицией высших судов²⁹. При этом суды указывают, что участие этих образований в договорных правоотношениях оставляет неизменной их гражданско-правовую природу³⁰.

На этом основании некоторые правоведы делают вывод, что в тех случаях, когда закон говорит об участии в гражданских правоотношениях юридических лиц, он по общему правилу имеет в виду и публично-правовые образования³¹.

Кроме того, публично-правовые образования, будучи коллективными образованиями, обладают всеми признаками, необходимыми для такого рода субъектов гражданского права: организационное единство, характеризующее коллективное образование как единое целое, наличие органов с определенной компетенцией и подчиненных подразделений. Обособле-

²³ См.: Гражданское право : учебник / под ред. А. П. Сергеева и Ю. К. Толстого. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 1996. Ч. 1. С. 171.

²⁴ См.: письмо ВАС РФ от 03.03.1999 № С5-7/УЗ-237 «Об определении Конституционного Суда Российской Федерации от 01.10.1998 № 168-О» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ См.: Васильева К. Н. Гражданская правоспособность государства // Субъекты гражданского права / отв. ред. Т. Е. Абова. М. : Изд-во ИГиП РАН, 2000. С. 30.

²⁶ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / под ред. Н. Д. Егорова, А. П. Сергеева. 3-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби, Проспект, 2006. С. 293.

²⁷ См.: Гражданское право : учебник : в 3 т. / Е. Н. Абрамова, Н. Н. Аверченко, Ю. В. Байгушева [и др.] ; под ред. А. П. Сергеева. М. : РГ-Пресс, 2012. Т. 1. С. 352.

²⁸ См.: определение Конституционного Суда РФ от 05.07.2005 № 297-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества "Центральная телекоммуникационная компания" на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 124 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ См.: информационное письмо Президиума ВАС РФ от 23.10.2000 № 57 «О некоторых вопросах практики применения статьи 183 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ См.: постановление Президиума ВАС РФ от 03.04.2012 № 17043/11 по делу № А41-29131/10 «О выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда по делу о расторжении инвестиционного контракта» // СПС «КонсультантПлюс».

³¹ См.: Гражданское право : учебник : в 4 т. Т. 1 : Общая часть / отв. ред. Е. А. Суханов. М., 2010. С. 376 ; Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / отв. ред. О. Н. Садилов. М., 2005. С. 376.

ние имущества проявляется в наличии права государственной и муниципальной собственности. Законодательно закреплен признак ответственности по своим обязательствам и возможность выступления от собственного имени при приобретении и осуществлении имущественных и личных неимущественных прав в суде³².

Современное законодательство иностранных государств также признает публично-правовые образования юридическими лицами публичного права. Критериями, отделяющими данную группу лиц от юридических лиц частного права, называют публичность целей, преследуемых ими, наличие властных полномочий, возникновение и прекращение их на основе специальных актов государственных органов. К ним относят: государство (казну), государственно-территориальные и муниципальные образования, организации и учреждения, осуществляющие общественно полезные функции³³.

Необходимо отметить, что современное российское государство перешло в новую систему хозяйствования, вступив на путь рыночных отношений. Несмотря на это, российская доктрина использует правовые конструкции (государства и его органов — юридических лиц), разработанные советскими учеными для обоснования существования в условиях советской государственности. Попытки втиснуть

новые рыночные отношения в старую правовую форму социалистической экономики не приводят к успеху³⁴.

В этой связи считаем целесообразным рассмотреть концепцию государства, предложенную российскими учеными досоветского периода, используя ее в качестве основы для разработки новой теории государства как участника гражданских правоотношений. Данная позиция находит поддержку в выводах некоторых исследователей, прямо предлагающих признать РФ и субъекты РФ участниками гражданских правоотношений (юридическими лицами) и в этом качестве именовать казной³⁵.

В подтверждение вышесказанного мнения необходимо отметить, что некоторые суды в решениях последних лет прямо отождествляют публично-правовые образования с юридическими лицами публичного права, связывая это понятие с совокупностью государственного имущества (казной)³⁶.

Поскольку публично-правовые образования приравниваются к субъектам гражданского права, они должны обладать гражданской правоспособностью. Вместе с тем нет единого мнения относительно содержания и характера гражданской правоспособности этих субъектов, поскольку публичные образования созданы для участия в публичных правоотношениях.

В советский период одна группа ученых отрицала гражданскую право- и дееспособность

³² См.: Гражданское право : учебник : в 3 т. Т. 1 / Н. Н. Агафонова, С. В. Артеменков, В. В. Безбах [и др.] ; отв. ред. В. П. Мозолин. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2012. С. 244.

³³ Подробнее об этом см.: Гражданское право. Т. 1 / Н. Н. Агафонова, С. В. Артеменков, В. В. Безбах [и др.] ; отв. ред. В. П. Мозолин. С. 248.

³⁴ См.: *Слыщенков В. А.* Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов // Вестник гражданского права. 2010. Т. 10. № 6. С. 58—91.

³⁵ См.: *Смородинов М. В.* Особенности гражданской правосубъектности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. С. 8.

³⁶ См.: постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.07.2014 № 15АП-9805/2014 по делу № А53-28842/2013 «О взыскании задолженности и процентов за пользование чужими денежными средствами по договору подряда» // СПС «КонсультантПлюс» ; постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 24.03.2014 по делу № А32-7642/2013 «Об отмене решения арбитражного суда Краснодарского края от 06.09.2013 и направлении на новое рассмотрение дела о признании недействующим пункта 3.1.18 Положения...» // СПС «КонсультантПлюс» ; решение Воронежского областного суда от 26.03.2012 по делу № 3-17/12 «О признании недействующими абзацев 4, 10, 11 пункта 3 статьи III Положения о порядке оформления документов по распоряжению земельными участками, утвержденного приказом Департамента имущественных и земельных отношений Воронежской области от 28.12.2010 № 1907».

государства, указывая, что государство «выступает не в качестве обычной фигуры гражданского права, а остается властным субъектом»³⁷. Вторая признавала особый, специфический характер³⁸, заключающий в себе единство политического и хозяйственного руководства страной, единство власти суверена и собственника, представляющего в своем лице весь советский народ. Третья признавала гражданскую право- и дееспособность государства, отрицая при этом наличие в ней властных элементов³⁹.

В юридической литературе настоящего времени гражданская правоспособность публично-правовых образований оценивается как универсальная, общая, специальная, целевая.

Анализируя нормы статей 124 и 125 ГК РФ, некоторые ученые приходят к выводу о том, что законодатель для публично-правовых образований устанавливает универсальную правоспособность, позволяющую ограничивать ее от правоспособности граждан и юридических лиц⁴⁰.

Другие исследователи говорят, что «государственные образования должны обладать гражданской правоспособностью во всех сферах имущественного оборота, кроме связанных с физиологическими качествами граждан»⁴¹. Различия можно проследить в международном обороте в связи с наличием у государства суверенитета и иммунитета. Будучи субъектом гражданского права и носителем права собственности, государственные образования могут использовать все предоставляемые граж-

данским законодательством способы возникновения и защиты гражданских прав. Несмотря на упоминание во многих нормах ГК только граждан и юридических лиц (например: ст. 153, п. 1 ст. 1064 ГК), законодатель восполняет пробел ст. 124, согласно которой к государству применимы нормы, относящиеся к юридическим лицам. Поэтому публично-правовые образования должны обладать общей правоспособностью⁴².

Того же мнения придерживались М. И. Брагинский и В. В. Витрянский, указывая, что публично-правовые образования обладают общей правоспособностью, а значит, вправе в принципе заключать любые гражданско-правовые договоры, кроме случаев, когда иное предусмотрено законом⁴³.

Не соглашаясь с указанной позицией, третьи авторы утверждают, что публично-правовые образования, в отличие от юридических лиц, созданы не для участия в гражданских правоотношениях. Эти правоотношения носят для них вынужденный, вспомогательный характер. Поэтому гражданская правоспособность публично-правовых образований в целом носит специальный, а не общий (универсальный) характер⁴⁴, заключающийся в нормативных ограничениях данных субъектов права, указанных в законе.

В период начала развития гражданского законодательства в новой России Конституционный Суд РФ поддерживал позицию специальной правоспособности публично-правовых образований⁴⁵, указывая, что, в отличие от

³⁷ См.: Мицкевич А. В. Субъекты советского права. М., 1962. С. 108.

³⁸ См.: Иоффе О. С. Советское гражданское право. Общая часть. Л., 1958. С. 119—121; Советское гражданское право / под ред. О. А. Красавчикова. 2-е изд. М., 1972. Т. 1. С. 139.

³⁹ См.: Братусь С. Н. Указ. соч. С. 65.

⁴⁰ См.: Гражданское право / под общ. ред. Т. И. Илларионовой, Б. М. Гонгало, В. А. Плетнева. М., 1998. Ч. I. С. 140.

⁴¹ См.: Гражданское право: учебник. Т. I / под ред. д-ра юрид. наук, проф. О. Н. Садикова. М.: Контракт: Инфра-М, 2006. С. 141.

⁴² См.: Гражданское право. Т. I / под ред. д-ра юрид. наук, проф. О. Н. Садикова. С. 141.

⁴³ См.: Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга первая: Общие положения: М.: Статут, 1998. С. 288.

⁴⁴ См.: Гражданское право: в 4 т. Т. 1: Общая часть / отв. ред. Е.А. Суханов. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 377.

⁴⁵ Определение КС РФ от 4 декабря 1997 г. № 139-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона «О переводном и простом векселе» // СПС «КонсультантПлюс»; определение КС РФ от 1 октября 1998 г. № 168-О «По запросу Администрации Московской области о проверке конституционности части первой пункта 1 и пункта 2 статьи 1015 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

общей правоспособности коммерческих организаций, правоспособность публичных образований должна соответствовать их публично-правовой природе. Этот принцип выражается, например, в том, что государственные и муниципальные органы (а в их лице, по сути, — государство и муниципальные образования) не вправе участвовать в хозяйственных обществах и товариществах на вере, если иное не установлено законом⁴⁶.

Интересно, что, объясняя специальный характер правоспособности указанных субъектов, сторонники данной концепции неизбежно указывали на существование у публично-правовых образований гражданских прав и обязанностей, соответствующих целям их деятельности и публичным интересам⁴⁷, таким образом склоняясь к целевому характеру их правоспособности.

В ходе дальнейшего развития правовой теории ученые стали утверждать, что государство участвует в гражданском обороте не в своих частных интересах, а в целях наиболее эффективного отправления публичной власти. Эти цели определяют и сущность правоспособности государства. Она не может быть общей, ибо природа государства не позволяет государству приобретать ряд прав и возлагать на себя некоторые обязанности. Однако она не может считаться и специальной, ограниченной лишь теми возможностями, которые прямо перечислены в законе. Главную преграду расширению правоспособности государства образует гражданское общество, которое вводит государство в определенные рамки, указывая на цели, достижению которых оно должно слу-

жить. Государство, вступая в гражданский оборот, должно следовать своему предназначению⁴⁸. Поэтому правоспособность государства называют целевой.

Такое понимание правоспособности публично-правовых образований находит отражение в решениях судов⁴⁹, прямо называющих ее специальной (целевой).

Вместе с тем гражданское законодательство не содержит определения целей деятельности публично-правовых образований. Поэтому исследователи вынуждены оперировать более общими конструкциями, такими как цели существования государства, являющимися, в свою очередь, предметом исследования других наук, например теории государства и права⁵⁰ или философии. Переход на более общий теоретический уровень не придает ясности при объяснении правосубъектности публично-правовых образований. Кроме того, исследователи, обосновывая целевой характер правоспособности государства, неизбежно исходят из задач или функций выполняемых последним.

Так, суды при разрешении конкретных дел с участием публично-правовых образований поясняют, что правоспособность последних имеет сложносоставной характер и подчинена цели и предмету деятельности⁵¹. Это, в свою очередь, означает зависимость правоспособности данных субъектов от основных направлений их деятельности.

В этой связи считаем достаточно убедительными выводы теоретиков, предлагающих опираться на такой объективный критерий, как функции государства, обуславливающие его

⁴⁶ Ст. 66 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

⁴⁷ См.: Гражданское право Т. 1 : Общая часть / отв. ред. Е. А. Суханов. С. 377.

⁴⁸ См.: Гражданское право: учебник. Изд. 5-е, перераб. и доп. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М. : Проспект, 1999. Т. 3. С. 161.

⁴⁹ См.: решение Воронежского областного суда от 26.03.2012 по делу № 3-17/12 «О признании недействующими абзацев 4, 10, 11 пункта 3 статьи III Положения о порядке оформления документов по распоряжению земельными участками, утвержденного приказом Департамента имущественных и земельных отношений Воронежской области от 28.12.2010 № 1907».

⁵⁰ См.: *Смородинов М. В.* Особенности гражданской правосубъектности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. С. 28.

⁵¹ См.: постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 24.03.2014 по делу № А32-7642/2013 «Об отмене решения арбитражного суда Краснодарского края от 06.09.2013 и направлении на новое рассмотрение дела о признании недействующим пункта 3.1.18 Положения...» // СПС «КонсультантПлюс».

существование в обществе и политической системе. Этот критерий характеризуется как специальная функциональная правоспособность государства⁵².

При этом предлагается делить функции государства на две группы: специальные функции, которые присущи только государству и являются первичными (организация и осуществление власти, государственное управление, социальная защита населения и т. п.) и общие функции, присущие любому субъекту права (участие в экономических отношениях предпринимательского характера), последние носят для государства производный от специальных функций характер⁵³.

Перечисленные свойства выражают далеко не все особенности государства как участника гражданско-правовых отношений. Однако даже это позволяет говорить о том, что публично-правовая сущность государства не может не оказы-

вать влияния на частноправовые отношения, субъектом которых выступает государство⁵⁴.

В заключение необходимо подчеркнуть, что отсутствие точного определения понятия публично-правового образования применительно к гражданско-правовым отношениям затрудняет определение правового статуса этих субъектов в области частного права. Автором доказано, что концепция публично-правового образования как участника гражданских отношений требует пересмотра на основе отношения последнего к юридическим лицам публичного права. Получил подтверждение тезис о том, что государство обладает специальной функциональной правоспособностью. В статье показано, что государственные органы не могут иметь собственных (частных) интересов и выступают от имени соответствующего публично-правового образования, осуществляя публичные функции.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. — М., 1947. — 364 с.
2. Брагинский М. И. Участие советского государства в гражданских правоотношениях. — М., 1981. — 192 с.
3. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга первая : Общие положения. — М. : Статут, 1998. — 848 с.
4. Васильева К. Н. Гражданская правоспособность государства // Субъекты гражданского права / отв. ред. Т. Е. Абова. — М. : Изд-во ИГиП РАН, 2000. — 125 с.
5. Васьковский Е. В. Учебник гражданского права. Выпуск I. Введение и общая часть. СПб. : Тип. Контрагентства желез. дорог. — 169 с.
6. Венедиктов А. В. Органы управления государственной социалистической собственностью // Советское государство и право. — 1940. — № 5—6. — С. 36.
7. Венедиктов А. В. Государственные юридические лица в СССР // Советское государство и право. — 1940. — № 10. — С. 82.
8. Голубцов В. Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности // Журнал российского права. — 2010. — № 10. — С. 61—77.
9. Гражданское право : учебник для юридических вузов : Часть первая / под ред. Я. Ф. Миколенко и П. Е. Орловского. — М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1938. — 278 с.
10. Гражданское право : учебник : в 4 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. — М., 2010. — Т. 1 : Общая часть — 720 с.
11. Гражданское право / под общ. ред. Т. И. Илларионовой, Б. М. Гонгалло, В. А. Плетнева. — М., 1998. — Ч. I. — 284 с.
12. Гражданское право : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. О. Н. Садикова. — М. : Контракт: Инфра-М, 2006. — Т. I. — 493 с.

⁵² См.: Васильева К. Н. Гражданская правоспособность государства // Субъекты гражданского права / отв. ред. Т. Е. Абова. М. : Изд-во ИГиП РАН, 2000. С. 36.

⁵³ См.: Васильева К. Н. Указ. соч.

⁵⁴ См.: Голубцов В. Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 61—77.

13. Гражданское право : в 4 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. — М. : Волтерс Клувер, 2008. — Т. 1 : Общая часть. — 720 с.
14. Гражданское право : учебник / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — М., 1996. — Ч. 1. — 352 с.
15. Гражданское право : учебник. — Изд. 5-е, перераб. и доп. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. — М. : Проспект, 1999. — Т. 3. — 494 с.
16. Гражданское право: учебник : в 3 т. / Н. Н. Агафонова, С. В. Артеменков, В. В. Безбах [и др.] ; отв. ред. В. П. Мозолин. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2012. — Т. 1. — 816 с.
17. Гражданское право : учебник : в 3 т. / Е. Н. Абрамова, Н. Н. Аверченко, Ю. В. Байгушева [и др.] ; под ред. А. П. Сергеева. — М. : РГ-Пресс, 2012. — Т. 1. — 1008 с.
18. *Гуляев А. М.* Русское гражданское право. Пособие к лекциям. — Изд. 2-е, доп. — СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1911. — 663 с.
19. Гражданское уложение. Кн. 1 : Положения общие : проект Высочайше учрежденной Редакционной комиссии по составлению Гражданского уложения (с объяснениями, извлеченными из трудов редакционной комиссии) / под ред. И. М. Тютрюмова ; сост. А. Л. Саатчиан. — М. : Волтерс Клувер, 2007. — 290 с.
20. *Иоффе О. С.* Советское гражданское право. Общая часть. — Л., 1958. — 764 с.
21. *Иоффе О. С.* Избранные труды по гражданскому праву : Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». — 3-е изд., испр.— М. : Статут, 2009. — 782 с.
22. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / отв. ред. О.Н. Садилов. — М., 2005. — 1062 с.
23. *Кутафин О. Е.* Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. — М., 2007. — 336 с.
24. *Мейер Д. И.* Русское гражданское право. — Петроград : Двигатель, 1914. — 715 с.
25. *Мицкевич А. В.* Субъекты советского права. — М., 1962. — 211 с.
26. *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права. — Петроград : Изд-е юрид. книж. склада «Право», 1917. — 328 с.
27. Советское гражданское право / под ред. О. А. Красавчикова. — 2-е изд. — М., 1972. — Т. 1. — 448 с.
28. *Слыщенков В. А.* Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов // Вестник гражданского права. — 2010. —Т. 10. — № 6. — С. 58—91.
29. *Смородинов М. В.* Особенности гражданской правосубъектности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — Волгоград, 2003. — 230 с.
30. *Тархов В. А.* Гражданское право. Общая часть. Курс лекций. — Чебоксары : Чув. кн. изд-во, 1997. — 331 с.
31. *Тютрюмов И. М.* Гражданское право. — Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1922. — 548 с.
32. *Шершеневич Г. Ф.* Учебник русского гражданского права. — М. : Изд-е бр. Башмаковых, 1911. — 858 с.

Материал поступил в редакцию 5 июля 2015 г.

SOME LEGAL PROBLEMS OF PARTICIPATION OF PUBLIC LAW ENTITIES IN CIVIL-LAW RELATIONS

MOCHALOV Sergey Yuryevich — postgraduate student of the Department of Civil Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
[mochalovsky@yandex.ru]
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, д. 9

Review. *The article examines the legal status of public-law entities as participants of civil-law relations. The author provides a historical analysis of changes in perception of the legal status of these entities. The article considers the nature and characteristics of the legal capacity of public-law entities. The author also justifies the necessity to revise the concept of the legal status of public-law entities as participants of civil-law relations.*

Keywords: *Legal status of public-law entities as participants of civil-law relations, legal entity, state, exchequer, public authorities as the part of public-law entity.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Bratus' S. N.* YUridicheskie lica v sovetskom grazhdanskom prave. — M., 1947. — 364 s.
2. *Braginskij M. I.* Uchastie sovetskogo gosudarstva v grazhdanskih pravootnosheniyah. — M., 1981. — 192 s.
3. *Braginskij M. I., Vitryanskij V. V.* Dogovornoe pravo. Kniga pervaya : Obshchie polozheniya. — M. : Statut, 1998. — 848 s.
4. *Vasil'eva K. N.* Grazhdanskaya pravospособnost' gosudarstva // Sub"ekty grazhdanskogo prava / otv. red. T. E. Abova. — M. : Izd-vo IGI P RAN, 2000. — 125 s.
5. *Vas'kovskij E. V.* Uchebnik grazhdanskogo prava. Vypusk I. Vvedenie i obshchaya chast'. SPb. : Tip. Kontragentstva zhelez. dorog. — 169 s.
6. *Venediktov A. V.* Organy upravleniya gosudarstvennoj socialisticheskoy sobstvennost'yu // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1940. — № 5—6. — S. 36.
7. *Venediktov A. V.* Gosudarstvennye yuridicheskie lica v SSSR // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1940. — № 10. — C. 82.
8. *Golubcov V. G.* Gosudarstvo kak chastnopravovoj sub"ekt: pravovaya priroda i osobennosti // ZHurnal rossijskogo prava. — 2010. — № 10. — S. 61—77.
9. *Grazhdanskoe pravo : uchebnik dlya yuridicheskikh vuzov : CHast' pervaya / pod red. YA. F. Mikolenko i P. E. Orlovskogo.* — M. : YUrid. izd-vo NKYU SSSR, 1938. — 278 s.
10. *Grazhdanskoe pravo : uchebnik : v 4 t. / otv. red. E. A. Suhanov.* — M., 2010. — T. 1 : Obshchaya chast' — 720 s.
11. *Grazhdanskoe pravo / pod obshch. red. T. I. Illarionovoj, B. M. Gongalo, V. A. Pletneva.* — M., 1998. — CH. I. — 284 s.
12. *Grazhdanskoe pravo : uchebnik / pod red. d-ra yurid. nauk, prof. O. N. Sadikova.* — M. : Kontrakt: Infra-M, 2006. — T. I. — 493 s.
13. *Grazhdanskoe pravo : v 4 t. / otv. red. E. A. Suhanov.* — M. : Volters Kluver, 2008. — T. 1 : Obshchaya chast'. — 720 s.
14. *Grazhdanskoe pravo : uchebnik / pod red. A. P. Sergeeva, YU. K. Tolstogo.* — Izd. 2, pererab. i dop. — M., 1996. — CH. 1. — 352 s.
15. *Grazhdanskoe pravo : uchebnik.* — Izd. 5, pererab. i dop. / pod red. A. P. Sergeeva, YU. K. Tolstogo. — M. : Prospekt, 1999. — T. 3. — 494 s.
16. *Grazhdanskoe pravo: uchebnik : v 3 t. / N. N. Agafonova, S. V. Artemenkov, V. V. Bezbah [i dr.] ; otv. red. V. P. Mozolin.* — 2-e izd., pererab. i dop. — M. : Prospekt, 2012. — T. 1. — 816 s.
17. *Grazhdanskoe pravo : uchebnik : v 3 t. / E. N. Abramova, N. N. Averchenko, YU. V. Bajgusheva [i dr.] ; pod red. A. P. Sergeeva.* — M. : RG-Press, 2012. — T. 1. — 1008 s.
18. *Gulyaev A. M.* Russkoe grazhdanskoe pravo. Posobie k lekciyam. — Izd. 2-e, dop. — SPb. : Tip. M. M. Stasyulevicha, 1911. — 663 s.
19. *Grazhdanskoe ulozhenie. Kn. 1 : Polozheniya obshchie : proekt Vysochajshe uchrezhdennoj Redakcionnoj komissii po sostavleniyu Grazhdanskogo ulozheniya (s ob"yasneniyami, izvlechennymi iz trudov redakcionnoj komissii) / pod red. I. M. Tyutryumova ; sost. A. L. Saatchian.* — M. : Volters Kluver, 2007. — 290 s.
20. *Ioffe O. S.* Sovetskoe grazhdanskoe pravo. Obshchaya chast'. — L., 1958. — 764 s.
21. *Ioffe O. S.* Izbrannye trudy po grazhdanskomu pravo : Grazhdanskoe pravootnoshenie. Kritika teorii «hozyajstvennogo prava». — 3-e izd., ispr.— M. : Statut, 2009. — 782 s.
22. *Kommentarij k Grazhdanskomu kodeksu Rossijskoj Federacii, chasti pervoj (postatejnyj) / otv. red. O.N. Sadikov.* — M., 2005. — 1062 s.
23. *Kutafin O. E.* Sub"ekty konstitucionnogo prava Rossijskoj Federacii kak yuridicheskie i priravnennye k nim lica. — M., 2007. — 336 s.
24. *Mejer D. I.* Russkoe grazhdanskoe pravo. — Petrograd : Dvigatel', 1914. — 715 s.
25. *Mickevich A. V.* Sub"ekty sovetskogo prava. — M., 1962. — 211 s.
26. *Pokrovskij I. A.* Osnovnye problemy grazhdanskogo prava. — Petrograd : Izd-e yurid. knizh. sklada «Pravo», 1917. — 328 s.
27. *Sovetskoe grazhdanskoe pravo / pod red. O. A. Krasavchikova.* — 2-e izd. — M., 1972. — T. 1. — 448 s.

28. *Slyshchenkov V. A.* Uchastie gosudarstva v otnosheniyah, reguliruemym grazhdanskim pravom: k voprosu o pravovom polozenii gosudarstvennyh organov // *Vestnik grazhdanskogo prava*. — 2010. —Т. 10. — № 6. — S. 58—91.
29. *Smorodinov M. V.* Osobennosti grazhdanskoj pravosub"ektnosti Rossijskoj Federacii i sub"ektov Rossijskoj Federacii : dis. ... kand. jurid. nauk. — Volgograd, 2003. — 230 s.
30. *Tarhov V. A.* Grazhdanskoe pravo. Obshchaya chast'. Kurs lekcij. — СНебoksary : СHув. kn. izd-vo, 1997. — 331 s.
31. *Tyutryumov I. M.* Grazhdanskoe pravo. — YUr'ev : Tip. K. Mattisena, 1922. — 548 s.
32. *SHershenevich G. F.* Uchebnik russkogo grazhdanskogo prava. — M. : Izd-e br. Bashmakovyh, 1911. — 858 s.

ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Н. Л. Лютов,*

Е. С. Герасимова**

Дискриминация в сфере труда: вопросы эффективности норм и правоприменительной практики¹

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные аспекты защиты от дискриминации в сфере труда с точки зрения соответствия российского законодательства и правоприменительной практики международным трудовым стандартам. Авторы делают выводы о необходимости облегчения бремени доказывания, увеличения ответственности за дискриминацию и принятия норм, предусматривающих ответственность работодателя за преследование работника в связи с подачей жалобы на работодателя.

Ключевые слова: трудовое право, международное право, Международная организация труда, дискриминация в сфере труда.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.100-108

Принцип равенства прав граждан перед законом и судом, закреплен в ст. 19 Конституции Российской Федерации², а в ч. 3 ст. 37 Конституции прямо предусматривается запрет дискриминации применительно к оплате

труда. Специальная норма о запрете дискриминации содержится в ст. 3 Трудового кодекса РФ³, кроме того, Россия ратифицировала целый ряд международных договоров, так или иначе связанных с запретом дискриминации в целом⁴,

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ за счет средств гранта Президента РФ для государственной поддержки молодых российских ученых — докторов наук МД-5082.2015.6.

² СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

© Лютов Н. Л., Герасимова Е. С., 2016

* Лютов Никита Леонидович, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
nlioutov@mail.ru
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

** Герасимова Елена Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой трудового права и права социального обеспечения НИУ «Высшая школа экономики»

в отношении отдельных категорий лиц⁵, а также специально — применительно к дискриминации в сфере труда⁶. Тем не менее при сопоставлении российского законодательства и правоприменительной практики, касающихся запрета дискриминации в сфере труда, с международными трудовыми стандартами по данному вопросу можно выделить несколько блоков проблем. Среди спорных норм и пробелов, связанных с правовым регулированием запрета дискриминации в России, можно выделить неоднозначность самого понятия дискриминации⁷, нечеткость в отношении запрета косвенной дискриминации, несбалансированность норм, направленных на ограничение гендерной дискриминации, иногда приводящих к целям, противоположным тем, с которыми они были приняты, неоднозначность судебной практики о дискриминации лиц с семейными обязанностями, пробелы в отношении регулирования запрета дискриминации по критерию инвалидности, возраста и др.⁸ Однако представляется, что наиболее проблематичным аспектом норм и практики относительно дискриминации в сфере труда следует считать слабость обеспечительных правовых механизмов, направленных на ее предотвращение. Этому вопросу и посвящена настоящая статья.

Бремя доказывания дискриминации

Один из самых важных аспектов антидискриминационного законодательства — вопрос о доказывании дискриминации. В статье 56 Гражданского процессуального кодекса РФ⁹ предусматривается обязанность каждой стороны доказывать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений. Если иное не предусмотрено законом. Это означает, что лицо, считающее, что оно подверглось дискриминации в сфере труда, будет обязано доказывать этот факт в суде. Конституционный Суд РФ в определении от 4 декабря 2003 г. № 421-О¹⁰ указывал, что в случае возникновения оспаривания отказа профсоюзного органа дать согласие на увольнение профсоюзного активиста в связи с предполагаемой дискриминацией по признаку профсоюзной деятельности, *профсоюзный орган обязан представить суду доказательства того, что... увольнение носит дискриминационный характер*. Таким образом, Конституционный Суд РФ прямо указал на обязанность доказывания факта дискриминации представителями профсоюза, лидером которого является увольняемый работник.

При этом доказать факт дискриминации на практике очень сложно, в связи с чем дела о дискриминации выигрываются российски-

⁵ Например: Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. // Ведомости ВС СССР. 18 июня 1969 г. № 25. Ст. 219; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. // Ведомости ВС СССР. 23 июня 1982 г. № 25. Ст. 464; Конвенция ООН о правах инвалидов 2006 г. // Бюллетень международных договоров. 2013. № 7. С. 45—67.

⁶ Конвенция № 100 МОТ «Относительно равного вознаграждения мужчин и женщин за труд равной ценности» 1951 г. // Ведомости ВС СССР. 8 мая 1956 г. № 10. Ст. 202; Конвенция № 111 МОТ «Относительно дискриминации в области труда и занятий» 1958 г. // Ведомости ВС СССР. 1 ноября 1961 г. № 44. Ст. 448.

⁷ См.: Люттов Н. Л. Дискриминация в области труда и занятий: проблемы определения // Трудовое право в России и за рубежом. 2001. № 4. С. 20—24.

⁸ См. об этих вопросах подробнее: Люттов Н. Л., Герасимова Е. С. Международные трудовые стандарты и российское трудовое законодательство: монография. 2-е изд. М.: Центр соц.-труд. прав, 2015. С. 77—105.

⁹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // СЗ РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532.

¹⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 421-О по запросу Первомайского районного суда города Пензы о проверке конституционности части первой статьи 374 Трудового кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 2004. Т. 5. Ст. 404.

¹¹ См. об этом подробнее: Лукьянова И. Н. Доказывание в делах о дискриминации в сфере труда в Российской Федерации // Дискриминация в сфере труда: теория и практика: науч.-практ. сборник. М., Центр соц.-труд. прав, 2008. С. 192—267; Гвоздицких А. В. Рекомендации по процессуальной работе представителя в делах о дискриминации в трудовых отношениях. М., 2008. С. 35—42.

ми работниками в судах очень редко¹¹. Даже в очевидных случаях дискриминации добиться справедливости работникам оказывается очень затруднительно¹².

Сложность доказывания дискриминации — это не специфически российский феномен, а характеристика самого этого явления. Крайне трудно доказать, что различное обращение в отношении работника или кандидата на работу связано именно с дискриминацией, а не обусловлено требованиями к деловым качествам работника или спецификой данной работы. В связи с этим системы национального законодательства разных стран, в рамках которых действуют эффективные меры защиты от дискриминации, международные договоры по вопросам дискриминации признают вопрос о доказывании дискриминации одним из самых важных. История противодействия дискриминации показала, что в делах такого рода стандартные правила доказывания возлагают на заявителя непосильное бремя, не позволяющее установить наличие дискриминационных намерений лица или дискриминационных последствий какой-либо меры. Постепенно судебная практика (прежде всего в странах общего права), международное сообщество, наднациональные органы и законодательство отдельных стран склонились к новым стандартам доказывания в делах о дискриминационном обращении. Было сформулировано правило о так называемом доказывании *prima facie*, когда истец по делу о дискриминации должен представить суду не обычное формальное доказательство факта дискриминации, а лишь сформулировать убедительный для суда тезис,

связанный с этим обстоятельством, после чего бремя доказывания переносится на ответчика. В западноевропейских странах и США в делах о прямой дискриминации на основании какого-либо признака заявитель должен продемонстрировать, что в отношении определенного лица *имело место различие* в обращении; в результате такого обращения одно лицо оказалось (или могло оказаться) в *менее выгодном положении*, чем другое; обстоятельства, в которых находились указанные лица, *сопоставимы* (не отличались по сути); *единственным основанием* различия в обращении была какая-либо из персональных характеристик (пол, возраст, язык и т.д.).

Далее *бремя доказывания переходит* на ответчика, который должен доказать, что продемонстрированному заявителем различию имеется *объективное или разумное оправдание*, т.е. различие преследовало *законную цель*; между предпринятыми мерами и достигаемыми законными целями *существовала разумная соразмерность (пропорциональность)*. Тем не менее необходимо иметь в виду, что в тех странах, где используется подход *prima facie* к доказыванию, например в США, нет практической ясности в отношении того, в какой степени достаточно «демонстрации» первоначального факта дискриминации, что приводит к отсутствию единообразия в судебной практике¹³.

В рамках Европейского Союза две директивы ЕС, касающиеся дискриминации¹⁴, предусмотрели, что в гражданских делах в случае, если лицо, считающее себя жертвой дискриминационного обращения, сможет предста-

¹² См., например, «дело Ступко» (см. Апелляционное решение Ленинского районного суда г. Воронежа от 28 января 2008 г., дело № 11-27/08), в котором работнику изначально отказали в иске, несмотря на наличие письменного отказа работодателя принять его на работу бухгалтером как не подходящего «по возрастному признаку»; «дело Идигешева», в котором работнику было отказано в приеме на работу в связи с «неславянской внешностью» (см. об этом деле: Дискриминация доказана, виновных нет // Центр социально-трудовых прав. URL: <http://trudprava.ru/expert/article/discriminart/1036>; Лицо неславянской внешности // Центр социально-трудовых прав. URL: <http://trudprava.ru/expert/article/discriminart/348>).

¹³ См. об этом: Rutheglen G. *Employment Discrimination Law: Visions of Equality in Theory and Doctrine*. Foundation Press, Thomson West, 2007. P. 67—68.

¹⁴ Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. The EU Official Journal L 180, 19.7. 2000. P. 22—26; Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation. The EU Official Journal L 303, 02/12/2000 P. 16—22.

вить суду (или иному органу) факты, из которых можно предположить, что имела место дискриминация, бремя доказывания должно быть возложено на ответчика, который будет обязан доказать, что принцип равноправия не был нарушен. Перенос бремени доказывания используется не только при рассмотрении дел о дискриминации, но также и в работе иных квазисудебных органов¹⁵.

В решениях и заключениях Европейского комитета по социальным правам (ЕКСП), отвечающего за контроль применения Европейской социальной хартии ратифицировавшими ее государствами, указывается¹⁶, что национальное законодательство стран — участниц ЕСХ должно предусматривать смягчение бремени доказывания для истца по делам о дискриминации. В других делах прямо указывается, что бремя доказывания должно быть для истца не просто «облегчено», а перенесено на ответчика¹⁷. Контрольные органы МОТ обращались с просьбой по облегчению доказывания фактов дискриминации в адрес Правительства РФ, но не получили ответа¹⁸.

Правило о доказывании, закрепленное в ст. 56 ГПК РФ, не предусматривает каких-либо облегчений для истцов по делам, связанным с дискриминацией. Нет подобных правил и в иных актах законодательства. В российской правовой науке высказывалось мнение о необходимости полного или частичного перенесения бремени доказывания случаев дискриминации в сфере труда на ответчика. В качестве варианта частичного перенесения, например,

предлагался следующий вариант: полное перенесение бремени доказывания при дискриминации при приеме на работу и распределение бремени между сторонами — в других случаях¹⁹. Чаще вопрос о перенесении бремени доказывания рассматривается как альтернатива некоторому его смягчению²⁰.

Осторожность в данном вопросе вполне объяснима. Полный перенос бремени доказывания на ответчика может привести к противоречивым последствиям и в определенных ситуациях быть чреват злоупотреблениям правом со стороны истцов. Отсутствие каких-либо действий (то есть дискриминации) может быть также крайне сложно доказать даже в тех ситуациях, когда работодатель действительно невиновен.

Тем не менее очевидно, что определенная степень облегчения бремени доказывания необходима для повышения эффективности действия антидискриминационного законодательства. Способами облегчения доказывания дискриминации в сфере труда могут быть следующие:

- либерализация судебного подхода к использованию аудио- и видеозаписей в качестве доказательств;
- закрепление возможности использования данных о других работодателях в данной местности, отрасли или профессии в качестве источника для сопоставления с данными о занятости у работодателя, которому предъявляются требования об устранении дискриминации;

¹⁵ Подробнее о доказывании по делам о дискриминации см., в частности: *Дикман С. С.* [и др.] Защита личности от дискриминации : в 3 т. М. : Новая юстиция, 2009. Т. 1. С. 353—424.

¹⁶ Council of Europe. Conclusions of the European Committee of Social Rights, 2002. P. 24 ; *Syndicat Sud Travail et Affaires Sociales v. France*, Complaint № 24/2004, Decision on the merits of 16 November 2005, § 33.

¹⁷ Council of Europe. Conclusions of the European Committee of Social Rights, 2004. P. 495 ; Council of Europe. Conclusions of the European Committee of Social Rights, XIII-5. P. 272—276.

¹⁸ International Labour Conference, 100th Session, 2011. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR). Report III (Part 1A). P. 496 ; ILO. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (2012). Individual Observation concerning Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (№ 111) — Russian Federation (Ratification: 1961). Published: 2013 // Normlex Database. URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::N O:13100:P13100_COMMENT_ID:3084477.

¹⁹ *Митина Н. М.* Запрещение дискриминации в сфере труда как один из основных принципов трудового права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 7.

²⁰ См.: *Лукьянова И. Н.* Указ. соч. С. 57, 266 и др.

- установление возможности использовать статистические данные в отношении данного работодателя и иных работодателей, демонстрирующих разницу в обращении с определенными категориями работников;
- легализация так называемых ситуационных тестов в качестве средства доказывания дискриминации, когда на интервью по поводу трудоустройства специально приходят фиктивные кандидаты на работу с целью выявления отношения работодателя к тем или иным группам работников²¹;
- предоставление права судам самостоятельно расследовать обстоятельства дела, связанного с дискриминацией²².

Эффективные средства защиты от дискриминации

До внесения изменений в ТК РФ Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ²³, в соответствии с ч. 4 ст. 3 ТК РФ работники имели возможность выбора способа защиты от дискриминации путем обращения в органы федеральной инспекции труда либо в суд. В настоящее время данная норма изменена таким образом, что у работников осталось только право на обращение в суд, что вызывало вопросы в адрес Правительства РФ со стороны Комитета экспертов МОТ по применению кон-

венций и рекомендаций²⁴. Чаще всего вопрос об отсутствии в России эффективных механизмов защиты от дискриминации поднимался на международном уровне при рассмотрении жалоб на факты антипрофсоюзной дискриминации²⁵. Комитет экспертов МОТ также в 2013 г. просил уточнить, какое количество дел было возбуждено в судах по вопросам дискриминации, каковы результаты рассмотрения этих дел, а также каковы последствия ограничения возможностей защиты прав в случае дискриминации только лишь возможностью обращения в суд с иском²⁶.

Помимо вопросов, связанных с доказыванием факта дискриминации и судебной защитой права не быть дискриминированным, очень важен такой аспект данной проблемы, как последствия признания факта дискриминации для виновного лица. По мнению ЕКСП, «средства защиты, предоставляемые жертвам дискриминации, должны быть адекватными, обеспечивающими защиту и носящими сдерживающий от дальнейших нарушений характер»²⁷. Основным способом защиты лица, столкнувшегося с дискриминацией, — это выплата компенсации причиненного морального вреда. Размеры этой компенсации, присуждаемые российскими судами, ни в коей мере не отвечают требованиям, о которых говорит

²¹ Об этой практике см.: Rorive I. Proving Discrimination Cases — the Role of Situation Testing. MPG, Centre for Equal Rights Scientific conception, 2009. P. 1—91.

²² Такой подход практикуется, например, в ЕС. См. п. 22 преамбулы к Директиве ЕС 2000/43/ЕС и п. 32 преамбулы к Директиве 2000/78/ЕС.

²³ Федеральный закон от 30.06.2006 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2878.

²⁴ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR), 2009. Observation — adopted 2009, published 99th ILC session, 2010. Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (№ 111) — Russian Federation (Ratification: 1961). Normlex Database. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2309299.

²⁵ Административный совет, 288-я сессия, Женева, ноябрь 2003 г. Седьмой пункт повестки дня. 332-й доклад Комитета по свободе объединения по делу 2199. Документ GB.288/7. Женева, МБТ, 2003, пар. 703, 706; Европейский Суд по правам человека. Даниленков и другие против России (Danilenkov and Others v. Russia). № 67336/01 и др.

²⁶ International Labour Organisation. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (2012). Individual Observation concerning Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (№ 111) — Russian Federation (Ratification: 1961). Published: 2013 // Normlex Database. URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3084477.

²⁷ Council of Europe. Conclusions of the European Committee of Social Rights, 2006. P. 29.

ЕКСП. В отношении компенсации жертвам дискриминации со стороны ЕКСП в 2014 г. Правительству РФ уже задан вопрос о соответствии российских норм требованиям п. 3 ст. 4 Европейской социальной хартии²⁸, касающегося равной оплаты мужчин и женщин за труд равной ценности. Есть все основания считать, что российское законодательство будет признано не соответствующим этим требованиям. В качестве варианта решения этой проблемы на общественных слушаниях, которые состоялись 29 июля 2010 г. в Общественной палате РФ²⁹, было предложено заимствовать применяющуюся в США модель «штрафных убытков» (англ. *punitive damages*)³⁰. Такая модель подразумевает компенсации в фиксированных размерах, установленных для различных видов нарушений трудовых прав и выплачиваемых при установлении судом факта нарушения трудовых прав (например, в случае незаконного увольнения взыскивается дополнительная штрафная компенсация в размере не менее 12 среднемесячных заработков). Эти выплаты осуществляются в пользу государства, но их часть идет в пользу истца. Вряд ли имеет смысл воспроизводить эту систему полностью: истец должен получить компенсацию, связанную с восстановлением его прав, а в выплате работодателем штрафных платежей он не должен быть заинтересован лично. Возможно, имеет смысл установить шкалу штрафных платежей, которые выплачиваются в зависимости от оборота компании-работодателя.

Защита работников от мести в связи с подачей жалобы на работодателя

Среди элементов антидискриминационного законодательства, специально упоминаемых³¹ ЕКСП в связи с п. 2 ст. 1 Европейской социальной хартии, следует отметить необходимость *защиты от увольнения или иных репрессивных действий работодателя в отношении работников, которые подали жалобу или иск в отношении работодателя*. Как указывает ЕКСП³², законодательство должно содержать прямое указание о запрете увольнения работников в качестве мести работодателя. Помимо Хартии, Россия несет обязательства³³ по Конвенции МОТ № 135 «О защите прав представителей работников на предприятии и предоставляемых им возможностях» (1971 г.). Рекомендация МОТ № 143 «О защите прав представителей трудящихся на предприятии и предоставляемых им возможностях» (1971 г.) для обеспечения эффективной защиты представителей работников предлагает включать в законодательство требование о консультации с независимым органом (государственным или частным) или с объединенным органом либо о получении его мнения или согласия, прежде чем решение об увольнении представителя работников станет окончательным (п. «b» ч. 2 п. 6). Исследования проблем дискриминации в России показали, что наиболее распространенная причина дискриминации российских работников — это попытка защищать свои права³⁴. Об этом же свидетельствуют и дела, рассматривавшиеся в отношении России по

²⁸ Council of Europe. Conclusions of the European Committee of Social Rights, 2014 (Russian Federation). P. 6.

²⁹ Проект Рекомендаций Общественной палаты РФ по итогам общественных слушаний на тему: «Реальность и эффективность защиты трудовых прав в России». Москва, 29 июля 2010 г. С. 4 // Индивидуальные трудовые конфликты: Могут ли работники защитить свои права в одиночку? М.: Центр соц.-труд. прав, 2011. С. 111.

³⁰ См., например: Laycock D. *Modern American Remedies: Cases and Materials*. 4th ed. Aspen, Wolters Kluwer, 2010. P. 732—736.

³¹ Council of Europe. Conclusions of the European Committee of Social Rights, XVI-1. P. 313; Council of Europe. Conclusions of the European Committee of Social Rights, XIII-5. P. 272—276.

³² Council of Europe. Conclusions of the European Committee of Social Rights, Conclusions 2005, Estonia. P. 205—210.

³³ Федеральный закон от 1 июля 2010 г. № 137-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав представителей работников на предприятии и предоставляемых им возможностях (Конвенции № 135)» // Российская газета. 2010. № 147. 7 июля.

³⁴ Право иметь права // URL: <http://trudprava.ru/index.php?id=1856>.

жалобам российских работников в Комитете по свободе объединения МОТ и Европейском Суде по правам человека.

К специальным нормам, устанавливающим гарантии для работников в случае спора с работодателем, можно отнести положения ч. 1 ст. 82 ТК РФ, предусматривающие необходимость учета мнения выборного органа первичной профсоюзной организации при увольнении членов профсоюза в случае сокращения численности или штата, несоответствия занимаемой должности и неоднократного неисполнения без уважительных причин трудовых обязанностей. Кроме того, в ст. 374 ТК РФ до недавнего времени предусматривалась более жесткая гарантия для работников, входящих в состав выборных профсоюзных органов и не освобожденных от основной работы, увольняемых по тем же самым основаниям. В соответствии с данной нормой в случае увольнения данных работников по п. 2, 3 и 5 ч. 1 ст. 81 ТК РФ требовалось получение согласия вышестоящей профсоюзной организации.

Учет мнения первичной профсоюзной организации при увольнении членов профсоюза не достигает цели эффективной защиты работников, подавших жалобу в отношении работодателя, поскольку представляет собой лишь процедуру консультации, по итогам которой работодатель не связан мнением профсоюзного органа, а должен выполнить формальный обмен документами с профсоюзом. В случае несогласия с решением работодателя профсоюз может лишь отсрочить решение об увольнении членов профсоюза на несколько рабочих дней³⁵. Более серьезная процедура согласо-

вания с вышестоящей профсоюзной организацией при увольнении выборных профсоюзных деятелей касается лишь двух оснований увольнения и оставляет работодателю возможность уволить этих работников по большому количеству других оснований.

Необходимо отметить, что существующая в настоящее время система защиты членов профсоюза и профсоюзных активистов за последние годы подвергалась лишь ослаблению. В отношении ограничения свободы работодателя увольнять членов профсоюза и их руководство был принят ряд актов Конституционного Суда РФ³⁶, в каждом из которых защита от увольнения оценивалась на предмет конфликта с закрепленным в Конституции правом на ведение предпринимательской деятельности. Суть позиций Конституционного Суда по данному вопросу можно резюмировать так: необходимость получения согласия на увольнение профсоюзных активистов соответствует Конституции, если речь не идет об увольнении за дисциплинарный проступок (неоднократное неисполнение работником своих трудовых обязанностей). Помимо этого, в одном из указанных дел Конституционный Суд разъяснил, что отказ вышестоящей профсоюзной организации дать согласие на увольнение должен быть мотивирован антипрофсоюзной дискриминацией со стороны работодателя, подлежит доказыванию профсоюзом³⁷ и может быть обжалован работодателем в суде.

Представляется, что такой подход Конституционного Суда и последовавшие за ним изменения законодательства³⁸ не обеспечивают гарантии защиты работников от преследования

³⁵ Она закреплена в ст. 373 ТК РФ.

³⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 2002 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 170 и части второй статьи 235 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 3 статьи 25 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с запросами Зерноградского районного суда Ростовской области и Центрального районного суда города Кемерово» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 3 ; определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 421-О ; определение Конституционного Суда РФ от 3 ноября 2009 г. № 1369-О-П «По жалобе открытого акционерного общества «Судостроительный завод «Лотос» на нарушение конституционных прав и свобод положением части первой статьи 374 Трудового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 2.

³⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 421-О.

³⁸ Федеральный закон от 28.06.2014 № 199-ФЗ «О внесении изменения в статью 374 Трудового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 30.06.2014. № 26 (часть I). Ст. 3405.

в случае подачи жалобы, закрепленных в п. 2 ст. 1 Европейской социальной хартии, а также в Конвенции МОТ № 135 и Рекомендации № 143.

Заключение

В последние годы неоднократно обсуждались идеи необходимости детального регулирования защиты от дискриминации³⁹ путем принятия комплексного антидискриминационного закона, выходящего за рамки отношений в сфере труда, где проблемы доказывания и косвенной дискриминации нашли бы свое отражение, либо путем разработки отраслевых норм. Очевидно, что при принятии этого зако-

на имеет смысл закрепить нормы, касающиеся всех трех блоков вопросов, рассмотренных в настоящей статье: облегчения возможности доказывания дискриминации в сфере труда, усиления ответственности за дискриминацию и установления прямого запрета дискриминации в связи с подачей работником жалобы в отношении работодателя. Желательно также рассмотреть вопрос, совсем не затронутый в нашем законодательстве, об установлении прямого запрета увольнения или иных репрессивных действий работодателя в отношении работников, которые подали жалобу или иск в отношении работодателя.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гвоздицких А. В. Рекомендации по процессуальной работе представителя в делах о дискриминации в трудовых отношениях. — М., 2008. — 104 с.
2. Дикман С. С. и др. Защита личности от дискриминации : в 3 т. — М. : Новая юстиция, 2009. — Т. 1. — 424 с.
3. Индивидуальные трудовые конфликты : Могут ли работники защитить свои права в одиночку? — М. : Центр социально-трудовых прав, 2011.
4. Лукьянова И. Н. Доказывание в делах о дискриминации в сфере труда в Российской Федерации // Дискриминация в сфере труда: теория и практика : научно-практический сборник. — М., Центр социально-трудовых прав, 2008. — С. 192—267.
5. Лютов Н. Л., Герасимова Е. С. Международные трудовые стандарты и российское трудовое законодательство : монография. — 2-е изд. — М. : Центр социально-трудовых прав, 2015. — 190 с.
6. Международная организация труда. Административный совет, 288-я сессии, Женева, ноябрь 2003 г. Седьмой пункт повестки дня. 332-й доклад Комитета по свободе объединения по делу 2199. Документ GB.288/7. — Женева : МБТ, 2003.
7. Митина Н. М. Запрещение дискриминации в сфере труда как один из основных принципов трудового права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006. — 31 с.
8. Laycock D. Modern American Remedies: Cases and Materials. — 4th ed. — Aspen, Wolters Kluwer, 2010. — 1104 p.
9. Rorive I. Proving Discrimination Cases — the Role of Situation Testing. — MPG, Centre for Equal Rights Scientific conception, 2009. — 91 p.
10. Rutheglen G., Employment Discrimination Law: Visions of Equality in Theory and Doctrine. — Foundation Press, Thomson West, 2007. — 257 p.

Материал поступил в редакцию 25 ноября 2015 г.

³⁹ Этот вопрос, например, был предметом детального обсуждения на круглом столе на тему «Перспективы развития российского законодательства в свете борьбы с дискриминацией», организованном АНО «Юристы за конституционные права и свободы» 10 июня 2010 г., и в рамках ряда других мероприятий.

EMPLOYMENT DISCRIMINATION: ISSUES OF EFFECTIVENESS OF NORMS AND PRACTICE⁴⁰

LYUTOV Nikita Lyeonidovich — Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Labor Law and Social Security Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
[nlioutov@mail.ru]
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

GERASIMOVA Elena Sergeyevna — PhD in Law, Associate Professor, Head of the Department of Labor Law and Social Security Law of the NRU "Higher School of Economics".

***Review.** The article considers problem questions of protection from discrimination at work from the perspective of the compliance of Russian legislation and judicial practice with international employment standards. The authors conclude that it is necessary to mitigate the burden of proof, to tighten liability for discrimination and to enact norms providing for the employers' liability for persecuting employees bringing complaints against employers.*

Keywords: employment law, International Labor Organization, employment discrimination.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Gvozdickih A. V.* Rekomendacii po processual'noj rabote predstavatelya v delah o diskriminacii v trudovyh otnosheniyah. — M., 2008. — 104 c.
2. *Dikman S. S.* i dr. Zashchita lichnosti ot diskriminacii : v 3 t. — M. : Novaya yusticiya, 2009. — T. 1. — 424 s.
3. Individual'nye trudovye konflikty : Mogut li rabotniki zashchitit' svoi prava v odinochku? — M. : Centr social'no-trudovyh prav, 2011.
4. *Luk'yanova I. N.* Dokazyvanie v delah o diskriminacii v sfere truda v Rossijskoj Federacii // Diskriminaciya v sfere truda: teoriya i praktika : nauchno-prakticheskij sbornik. — M., Centr social'no-trudovyh prav, 2008. — S. 192—267.
5. *Lyutov N. L., Gerasimova E. S.* Mezhdunarodnye trudovye standarty i rossijskoe trudovoe zakonodatel'stvo : monografiya. — 2-e izd. — M. : Centr social'no-trudovyh prav, 2015. — 190 c.
6. Mezhdunarodnaya organizaciya truda. Administrativnyj sovet, 288-ya sessii, ZHeneva, noyabr' 2003 g. Sed'moj punkt povestki dnya. 332-j doklad Komiteta po svobode ob"edineniya delu 2199. Dokument GB.288/7. — ZHeneva : MBT, 2003.
7. *Mitina N. M.* Zapreshchenie diskriminacii v sfere truda kak odin iz osnovnyh principov trudovogo prava : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2006. — 31 c.
8. *Laycock D.* Modern American Remedies: Cases and Materials. — 4th ed. — Aspen, Wolters Kluwer, 2010. — 1104 p.
9. *Rorive I.* Proving Discrimination Cases — the Role of Situation Testing. — MPG, Centre for Equal Rights Scientific conception, 2009. — 91 p.
10. *Rutheglen G.,* Employment Discrimination Law: Visions of Equality in Theory and Doctrine. — Foundation Press, Thomson West, 2007. — 257 p.

⁴⁰ This article was prepared with the financial support of the Ministry of Education and Science from the Presidential Grant resources granted as the state support of young Russian scientists - Doctors of Sciences MD-5082.2015.6.

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

М. П. Имекова*

Новеллы в правовом регулировании изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд

Аннотация. В статье проведен анализ изменений, внесенных в правовое регулирование изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд Федеральным законом от 31.12.2014 № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Особое внимание уделено нововведениям, касающимся права уполномоченного органа власти принимать решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд по ходатайству организации, а также расширения субъектного состава лиц, обладающих правом на получение возмещения в случае изъятия принадлежащих им объектов недвижимости.

Ключевые слова: правовое регулирование; земельный участок; изъятие; государственные или муниципальные нужды; возмещение.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.109-115

1 апреля 2015 года вступил в силу Федеральный закон от 31.12.2014 № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 499), который внес существенные изменения в правовое регулирование изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Целью принятия данного Закона являлось устранение недостатков, неясностей и неточностей

в правовом регулировании порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд².

Из числа первых недостатков, которые устранил Закон № 499-ФЗ, — отсутствие в Земельном кодексе РФ³ перечня органов власти, уполномоченных принимать решение об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд по ходатайству организации, заинтересованной в таком изъятии. В соответствии со ст. 56.2 ЗК РФ к таким орга-

¹ СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 52.

² См.: Пояснительная записка «К проекту Федерального закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд"» // СПС «КонсультантПлюс».

³ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

© Имекова М. П., 2016

* Имекова Мария Павловна, аспирантка кафедры гражданского права Юридического института Томского государственного университета, старший преподаватель кафедры геоинформатики и кадастра Томского государственного архитектурно-строительного университета

imekova_maria@mail.ru

634050, Россия, г. Томск, пр. Ленина, 36

нам власти относятся: уполномоченные федеральные органы исполнительной власти — при изъятии земельных участков для федеральных нужд, уполномоченные исполнительные органы государственной власти субъектов РФ — при изъятии земельных участков для нужд субъектов РФ, органы местного самоуправления — при изъятии участков для муниципальных нужд.

Перечисленные органы власти впервые на законодательном уровне получили право принимать решение об изъятии по ходатайству организации (ст. 56.4, п. 3 ст. 56.3). Как указывается в пояснительной записке к проекту Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд», такое нововведение позволит: во-первых, устранить посредничество государственных органов или органов местного самоуправления в оформлении сделок, оставляя за органами власти властно-распорядительные функции (принятие решений об изъятии земельных участков, выявление заинтересованных лиц, принятие решений о прекращении прав постоянного (бессрочного) пользования и т.п.); во-вторых, противопоставить органы власти лицам, ходатайствующим об изъятии земельных участков, что создаст предпосылки для более взвешенного и объективного подхода к принятию таких решений.

Перечень организаций, обладающих правом на обращение с ходатайством об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, содержится в п. 1, 3 ст. 56.4 ЗК РФ. К числу таких организаций относятся:

- 1) субъекты естественных монополий;
- 2) организации, уполномоченные осуществлять деятельность, для обеспечения которой в соответствии со ст. 49 ЗК РФ допускается изъятие земельного участка;
- 3) недропользователи⁴;

- 4) государственные унитарные предприятия, государственные учреждения⁵.

Помимо возможности инициировать процедуру изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд перечисленные организации в случае удовлетворения ходатайства уполномоченным органом власти:

- 1) выступают заказчиком кадастровых работ, необходимых для образования или уточнения границ земельного участка, подлежащего изъятию;
- 2) обращаются от имени правообладателя изымаемой недвижимости без доверенности с заявлением о кадастровом учете земельного участка, подлежащего изъятию;
- 3) выступают заказчиком работ по оценке изымаемых объектов недвижимости;
- 4) осуществляют переговоры с правообладателем изымаемой недвижимости относительно условий ее изъятия;
- 5) подготавливают совместно с органом власти, принявшим решение об изъятии, проекты соглашений об изъятии недвижимости;
- 6) направляют проект соглашения об изъятии недвижимости сторонам такого соглашения для подписания;
- 7) в случае отказа правообладателя изымаемой недвижимости от подписания соглашения об изъятии недвижимости обращаются в суд с иском о принудительном изъятии такой недвижимости (п. 1 ст. 56.7, п. 10 ст. 56.10 ЗК РФ).

Сама по себе возможность инициировать процедуру изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд по ходатайству организации не нашла широкой поддержки в юридическом сообществе. По мнению Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее — Совет по кодификации), «данные организации являются предпринимательскими образованиями. Почти все они являются собственниками своего имуще-

⁴ По инициативе недропользователей допускается осуществлять изъятие для государственных или муниципальных нужд земельных участков, в том числе лесных участков, если такие земельные участки необходимы для ведения работ, связанных с использованием недр (абз. 2 ст. 25.2 Закона РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823).

⁵ Перечисленные организации вправе обратиться с ходатайством об изъятии в случаях изъятия земельного участка для размещения объекта федерального значения или объекта регионального значения, предусмотренных адресной инвестиционной программой (п. 3 ст. 56.4 ЗК РФ).

ства <...> и действуют при изъятии участков от собственного имени и явно в своем интересе. При таких условиях является принципиально невозможным установление четких юридических условий (гарантий) соблюдения принципа изъятия именно для государственных или муниципальных нужд»⁶.

Как представляется, Совет по кодификации достаточно категоричен в своих суждениях и упускает из внимания то, что с ходатайством об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, вправе обращаться не любые организации, а только те организации, деятельность которых направлена на удовлетворение публичных интересов. Как справедливо отмечает Е. Л. Поветкина, «в современном обществе частные лица то и дело выполняют общезначимую социальную, т.е. публичную, функцию, не переставая при этом являться собственниками своего имущества, по существу предпринимателями и лицами, с гражданско-правовой точки зрения действующими по своей воле и в своем интересе»⁷. Кроме этого, законодатель установил условия (гарантии) соблюдения «принципа изъятия для государственных или муниципальных нужд». Так, изъятие земельных участков для строительства, реконструкции объектов государственного или местного значения допускается при условии, если данные объекты предусмотрены утвержденными документами территориального планирования и утвержденными проектами планировки территории⁸. При этом решение об изъятии участка должно быть принято не позднее чем в течение трех лет со дня утверждения проекта планировки территории (п. 3 ст. 56.3 ЗК РФ). Изъятие земельных участков для иных целей должно быть обосновано:

- 1) решением о создании или расширении особо охраняемой природной территории;
- 2) международным договором РФ;
- 3) лицензией на пользование недрами;
- 4) решением о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции (в случае изъятия земельного участка в связи с признанием расположенного на таком земельном участке многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции). Орган власти, принимающий решение об изъятии, должен также доказать отсутствие иных вариантов размещения предполагаемого объекта, кроме как на изымаемом земельном участке.

Помимо устранения недостатков еще одной целью изменений, вносимых в правовое регулирование изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, являлось приведение Гражданского кодекса РФ⁹ и ЗК РФ в соответствие с Конституцией РФ¹⁰. Согласно п. 3 ст. 35 Конституцией РФ защита прав на земельные участки, в первую очередь права собственности, базируется на положениях о том, что право собственности охраняется законом и никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда; принудительное отчуждение имущества для государственных нужд допускается только при условии предварительного и равноценного возмещения. Использованным в приведенной статье понятием имущества в его конституционно-правовом смысле охватываются, в частности, вещные права и права требования, в том числе принадлежащие кредиторам. Такой подход содержится в постановлении Конституционного Суда РФ от 24.06.1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции»¹¹ и корреспондирует

⁶ См.: экспертное заключение по проекту Федерального закона № 304493-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд» (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 25.11.2013 № 123-2/2013) // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Поветкина Е. Л. Изъятие имущества для публичных нужд: цивилистические устои и современные тенденции // Закон. 2014. № 2. С. 41—60.

⁸ О порядке подготовки и утверждения документов территориального планирования и проектов планировки территории см. подробнее главы 3, 5 Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ.

⁹ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹⁰ СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

¹¹ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 197.

толкованию этого понятия Европейским Судом по правам человека, которое лежит в основе применения им статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹².

Учитывая данные положения, законодатель расширил субъектный состав лиц, обладающих правом на получение возмещения за изъятие для государственных или муниципальных нужд земельных участков, включив в него не только собственников, но и землевладельцев, землепользователей и арендаторов участков (п. 9 ст. 56.5 ЗК РФ). Для обозначения перечисленных лиц законодатель ввел в ЗК РФ такой термин, как «правообладатели земельных участков» (п. 3 ст. 5, п. 8 ст. 56.5).

Раньше Земельный кодекс РФ не предусматривал возможности получения возмещения за изъятие для публичных нужд земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, их землевладельцами, землепользователями и арендаторами¹³. В связи с чем перечисленным правообладателям земельных участков возмещались лишь стоимость принадлежавших им на праве собственности зданий, сооружений, расположенных на изымаемых земельных участках, а также причиненные изъятием убытки. Безусловно, такое положение не соответствовало ни положениям ст. 35 Конституции РФ, ни интересам правообладателей участков. Особенно в случаях, когда правообладатели не успевали воспользоваться предоставленным им законом правом на переоформление принадлежащих им прав на земельные участки на право собственности до изъятия у них участков для государственных или муниципальных нужд.

Законодатель внес соответствующие изменения и в правила определения размера возмещения при изъятии земельных участков для

государственных или муниципальных нужд. Так, согласно п. 2 ст. 56.8 ЗК РФ в размер такого возмещения включается рыночная стоимость земельного участка, право частной собственности на который подлежит прекращению, или рыночная стоимость иных прав на земельные участки, подлежащих прекращению, убытки, причиненные изъятием земельных участков. Если на изымаемых земельных участках расположены объекты недвижимости, то в размер возмещения включается также рыночная стоимость этих объектов недвижимости, право частной собственности на которые подлежит прекращению, или рыночная стоимость иных прав на эти объекты недвижимости, подлежащих прекращению. Используемое законодателем в приведенной статье выражение «рыночная стоимость прав на объекты недвижимости» заимствовано из ФЗ от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»¹⁴. В соответствии со ст. 3 данного Закона под рыночной стоимостью объекта оценки понимается наиболее вероятная цена, по которой данный объект оценки может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства. При этом объектами оценки могут выступать не только материальные объекты (вещи), но и право собственности и иные вещные права на имущество, права требования и обязательства (долги).

С 11 апреля 2015 года на изъятие земельных участков для государственных нужд более не распространяется действие постановления Правительства РФ от 07.05.2003 № 262 «Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям,

¹² СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

¹³ Исключение составляли арендаторы находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков. Судебная практика придерживалась позиции, в соответствии с которой правила о выкупе земельных участков для публичных нужд подлежали применению и к ситуациям, когда изымаемый участок находился в аренде. В связи с чем арендаторам земельных участков возмещалась рыночная стоимость права аренды участка. При этом под рыночной стоимостью права аренды понималась сумма арендных платежей, уплаченных по договору аренды участка (см. подробнее: постановление Президиума ВАС РФ от 26.07.2011 № 2379/11 по делу № А40-96790/09-7-743 // СПС «КонсультантПлюс»; Определение ВАС РФ от 23.01.2012 № ВАС-17606/11 по делу № А51-15713/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц»¹⁴. В связи с чем определение размера возмещения при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в соответствии с ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ» и ЗК РФ. При этом в силу п. 1 ст. 56.8 ЗК РФ нормы ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ» применяются с соблюдением особенностей, установленных ЗК РФ.

Земельный кодекс РФ закрепляет следующие особенности определения размера возмещения при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Во-первых, это правила определения размера рыночной стоимости иных, помимо права собственности, прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. К примеру, в случае прекращения права постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения земельным участком, предоставленным гражданину, рыночная стоимость данного права определяется как рыночная стоимость земельного участка (п. 3 ст. 56.8). Во-вторых, правила определения размера возмещения за изымаемый для государственных или муниципальных нужд земельный участок, который подлежит образованию (п. 4 ст. 56.8 ЗК РФ). В-третьих, Земельный кодекс РФ устанавливает перечень объектов недвижимости, не подлежащих учету при определении размера возмещения при изъятии таких объектов недвижимости для государственных или муниципальных нужд (п. 8 ст. 56.8 ЗК РФ).

Особенности определения размера возмещения при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд предусматривает также статья 26 Закона № 499-ФЗ. Данная статья содержит нормы, конкретизиру-

ющие положения ст. 56.8 ЗК РФ. В частности, в п. 7 ст. 26 указанного Закона указывается, при каких условиях гражданин, обладающий земельным участком на праве пожизненного наследуемого владения или праве постоянного (бессрочного) пользования, вправе получить возмещение за изъятие такого участка в размере его рыночной стоимости.

В ЗК РФ впервые предусмотрен порядок выявления правообладателей земельных участков, а также расположенных на них объектов недвижимости, которые подлежат изъятию для государственных или муниципальных нужд. Законодатель установил обязанность органа власти, принимающего решение об изъятии участка, по выявлению таких лиц в случае, если в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним отсутствуют сведения о них. В обязанность соответствующего органа власти входит: запрашивание сведений об имеющихся правах на изымаемые для государственных или муниципальных нужд объекты недвижимости в архивах, в различных органах власти, а также у предполагаемых правообладателей изымаемых объектов недвижимости; обеспечение опубликования сообщения о планируемом изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов; обеспечение размещения сообщения об изъятии объектов недвижимости в сети "Интернет"; обеспечение размещения сообщения о планируемом изъятии земельных участков на информационном щите в границах населенного пункта или в границах соответствующего муниципального образования (п. 1 ст. 56.5 ЗК РФ).

В случае если лица, чьи земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимого имущества подлежат изъятию для государственных или муниципальных нужд, не выявлены, уполномоченные органы власти обращаются в суд с заявлением о признании права собственности соответствующего публичного образования на изымаемые объекты недвижи-

¹⁴ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

¹⁵ См.: постановление Правительства РФ от 31.03.2015 № 299 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 7 мая 2003 г. № 262 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 г. № 294» // СЗ РФ. № 14. Ст. 2140.

мости, вне зависимости от того, были ли такие объекты поставлены на учет в качестве бесхозяйной недвижимой вещи (п. 10 ст. 56.5 ЗК РФ).

По результатам выявления правообладателей изымаемых объектов недвижимости уполномоченный орган власти принимает решение об изъятии таких объектов. В ЗК РФ указывается, какие сведения должны содержаться в данном решении, кроме этого, достаточно подробно регламентируется порядок извещения правообладателей изымаемых объектов недвижимости о принятом решении (п. 4, 10—11 ст. 56.6 ЗК РФ).

В ЗК РФ также впервые определено содержание соглашения об изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд, а также порядок его заключения. Данное соглашение должно содержать сведения о его сторонах, кадастровый номер изымаемого объекта недвижимости, право на него, цель изъятия, реквизиты решения об изъятии, срок передачи изымаемого объекта недвижимости, размер и порядок выплаты возмещения (п. 1

ст. 56.9 ЗК РФ). Соглашение об изъятии недвижимости заключается уполномоченным органом власти с каждым правообладателем изымаемой недвижимости, а в случае принятия решения об изъятии по ходатайству — и с заинтересованной организацией.

Подводя некоторый итог анализу изменений, внесенных в правовое регулирование изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, можно сделать вывод о том, что данные изменения в значительной степени обусловлены объективной необходимостью. Особое внимание уделено защите прав и законных интересов собственников и иных правообладателей изымаемого для государственных или муниципальных нужд недвижимого имущества. В то же время нельзя не отметить, что большая часть нововведений, несмотря на их объективно обусловленный характер, требует со стороны правоприменителя глубокого осмысления, и понадобится не один год для выработки единой практики применения соответствующих земельно-правовых норм.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Болтанова Е. С. Правовое регулирование принудительного отчуждения недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2015. — № 6. — С. 6—15.
2. Поветкина Е. Л. Изъятие имущества для публичных нужд: цивилистические устои и современные тенденции // Закон. — 2014. — № 2. — С. 41—60.

Материал поступил в редакцию 29 июня 2015 г.

NEW LAWS IN LEGAL REGULATION OF LAND PLOTS SEIZURE FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS

IMEKOVA Mariya Pavlovna — postgraduate student of the Department of Civil Law of the Law Institute of Tomsk State University, Senior Lecturer of the Department of Geoinformatics and Cadastre of the Tomsk State University of Architecture and Building.
[imekova_maria@mail.ru]
634050, Russia, Tomsk, Prospect Lenina, 36

Review. *The Article analyzes changes made in legal regulation of the seizure of land plots for state and municipal needs under the Federal Law of 31.12.2014 № 499-FZ "On Amendments to the Land Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation". Particular attention is paid to the innovations concerning the power of the competent public authority to decide to seize a land plot for state and municipal needs at the request of the public authority, and the extension of the number of individuals entitled to compensation in the event of the seizure of their property.*

Keywords: *legal regulation, land plot, seizure, state and municipal needs, compensation.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Boltanova E. S.* Pravovoe regulirovanie prinuditel'nogo otchuzhdeniya nedvizhimogo imushchestva dlya gosudarstvennyh ili municipal'nyh nuzhd // Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federacii. — 2015. — № 6. — S. 6—15.
2. *Povetkina E. L.* Iz'yatie imushchestva dlya publicnyh nuzhd: civilisticheskie ustoi i sovremennye tendencii // Zakon. — 2014. — № 2. — S. 41—60.

Новейшие тенденции в совершенствовании правового регулирования земельно-имущественных отношений

Аннотация. Государственный кадастровый учет земельных участков и регистрация прав на земельные участки до недавнего времени являлись самостоятельными функциями управления земельными ресурсами. Предметом исследования статьи является впервые введенная на законодательном уровне учетно-регистрационная процедура, предусмотренная Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Нормы указанного Закона направлены на повышение качества оказания государственных услуг в сфере земельно-имущественных отношений, сокращение срока оказания услуг, а также повышение эффективности экономического оборота недвижимого имущества, в том числе земельных участков. В статье проводится анализ как положительных, так и отрицательных нововведений в сфере государственного кадастрового учета земельных участков, а также регистрации прав на них в контексте единой учетно-регистрационной функции. Уделено внимание и возможности применения Единого государственного реестра недвижимости для целей эффективного управления земельными ресурсами.

Ключевые слова: государственный кадастр недвижимости, учетно-регистрационная функция, кадастровый учет, земельно-имущественные отношения.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.116-122

Новейшим феноменом в правовом регулировании земельно-имущественных отношений является принятие Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»¹ (далее — Закон о ГРН). Принятие закона должно способствовать улучшению экономического климата, так как глобально преследуемая цель правового регулирования указанной сферы — это ускорение экономического оборота недвижимости.

Закон разработан во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 22 апреля 2014 года, в соответствии с которым надлежало разработать акт, обеспечивающий

объединение сведений Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП) и государственного кадастра недвижимости (ГКН), а также повышение эффективности оказания государственных услуг в установленной сфере. Но главным образом принятие данного Закона обусловлено задачей выполнения плановых мероприятий Плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденного распоряжени-

¹ СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4344.

© Гречун С. А., 2016

* Гречун Светлана Андреевна, главный специалист — эксперт Управления правового обеспечения и судебной защиты Федерального агентства по управлению государственным имуществом, аспирантка кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

grechunsvetlana@yandex.ru

109316, Россия, г. Москва, ул. Талалихина, д. 16, кв. 40

ем Правительства РФ от 01.12.2012 № 2236-р² (далее — «дорожная карта»). Одной из целей «дорожной карты» провозглашено формирование достоверного (качественного и полного) Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН).

Следует начать с того, что в настоящее время отношения в сфере регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также постановка на кадастровый учет объектов недвижимости регулируется двумя разными нормативными правовыми актами: Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»³ (далее — Закон о ГKN) и Федеральным законом от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»⁴ (далее — Закон о регистрации прав). По итогам оказания услуг по регистрации прав и кадастровому учету недвижимости в первом полугодии 2015 года всего было зарегистрировано 11 994 566 прав, сделок, ограничений и обременений на недвижимое имущество, из них — 4 911 034 на земельные участки; 23 3536 125 учетных действий при ведении государственного кадастра недвижимости), из них 10 093 607 по земельным участкам⁵.

Хотя концепция законодателя сводилась к тому, что два одинаковых по юридической силе нормативных акта могут одновременно и гармонично регулировать такую важную для государства и общества сферу, как сделки с недвижимостью, в течение восьми лет действия Закона о ГKN всплыло большое количество проблем, связанных с несоответствием сведений в двух реестрах или их отсутствием, поэтому решили начать с чистого листа.

Порядок вступления в силу Закона о ГРН не содержит положений об утрате силы Законом о ГKN и Законом о регистрации прав. Пункт 4 статьи 72 Закона о ГРН предусматривает, что законодательные и иные нормативные право-

вые акты до их приведения в соответствие с Законом о ГРН применяются постольку, поскольку они не противоречат Закону о ГРН.

Таким образом, на данный момент представляется, что с момента вступления в силу Закона о ГРН одновременно будут действовать Закон о ГKN и Закон о регистрации прав. Более того, новый Закон не содержит в себе нормы, например, о необходимых для проведения кадастрового учета или регистрации права документах. То есть для определения состава документов для кадастрового учета или регистрации права следует обращаться к соответствующему закону. В перечне нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости», предусмотрено принятие ряда дополнительно регулирующих актов, в том числе приказа Минэкономразвития России «Об утверждении порядка предоставления заявления о кадастровом учете и (или) регистрации прав и прилагаемых к нему документов в орган регистрации прав», приказа Минэкономразвития России «Об утверждении формы заявления об осуществлении кадастрового учета и (или) регистрации права и требований к его заполнению, а также требований к формату такого заявления и представляемых с ним документов в электронной форме»⁶.

Из этого можно сделать вывод, что Закон о ГРН при всем своем объеме не регулирует те вопросы, которые успешно урегулированы Законом о ГKN и Законом о регистрации прав.

Таким образом, принятие Закона о ГРН на данном этапе не упростит учет недвижимого имущества, в том числе земельных участков, и регистрацию прав, а, наоборот, усложнит систему законодательства.

² СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7088.

³ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

⁴ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

⁵ Росреестр подводит итоги 1-го полугодия 2015 года по регистрации прав и кадастровому учету недвижимости // URL: <https://rosreestr.ru/site/press/news/rosreestr-podvodit-itogi-1-polugodiya-2015-goda-po-registratsii-prav-i-kadastrovomu-uchetu-nedvizhim/>.

⁶ Пояснительная записка «К проекту Федерального закона “О государственной регистрации недвижимости”» // СПС «КонсультантПлюс».

Согласно письму Минэкономразвития РФ от 13.08.2015 № 05-1549-ВГ «Об изменениях в законодательстве Российской Федерации» Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости» создается единая федеральная система государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости.

Определены, в частности:

- состав и правила ведения ЕГРН;
- требования к документам, представляемым для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, к межевому плану, акту обследования, техническому плану;
- порядок и особенности осуществления, а также основания отказа в осуществлении государственного кадастрового учета или государственной регистрации прав;
- порядок предоставления сведений, содержащихся в ЕГРН;
- особенности подготовки тех. плана здания, сооружения, помещения, объекта незавершенного строительства;
- ответственность при осуществлении государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество, ведении ЕГРН, предоставлении из него сведений.

К компетенции органа регистрации прав при осуществлении им государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав относятся среди прочего:

- 1) проверка наличия ранее зарегистрированных и ранее заявленных прав;
- 2) выдача документов, подтверждающих осуществление государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав;
- 3) ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в нем⁷.

Проведя анализ указанного письма, а также самого Закона, можно прийти к выводу о том, что законодатель позиционирует Закон в качестве нормативного правового акта, дополнительно

регулирующего отношения в установленной сфере, но никак не создающего принципиально новые правила учета и регистрации. С этой стороны представляется, что принятие закона такого объема нецелесообразно и перегружает систему законодательства.

Говоря о реестрах и их составах, необходимо отметить, что действующее законодательство предусматривает два реестра, содержащих информацию об объектах недвижимого имущества и сделках с ними: государственный кадастр недвижимости и государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ГКН и ЕГРП). Функционируют указанные реестры посредством интеграции информации. Считается, что в норме информация в ГКН должна совпадать с информацией в ЕГРП, но, конечно, это далеко не всегда так. Росреестр регулярно проводит мероприятия по верификации сведений в реестрах. Например, при проведении верификации по координатам земельных участков в ГКН и ЕГРП в 2015 году Управлением Росреестра по Орловской области процент совпадения сведений достигает 99,8 %. В то же время следует заметить, что процент совпадения сведений о капитальном строительстве достигает 100 %⁸. Тем не менее можно столкнуться с проблемой отсутствия или несоответствия информации, что затрудняет или делает невозможной регистрацию права на земельный участок. В целях исключения указанной проблемы законодатель предусмотрел создание Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН).

В соответствии со статьей 7 Закона о ЕГРН «Единый государственный реестр недвижимости представляет собой свод достоверных систематизированных сведений в текстовой форме (семантические сведения) и графической форме (графические сведения) и состоит из:

- 1) реестра объектов недвижимости (далее также — кадастр недвижимости);
- 2) реестра прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества (далее также — реестр прав на недвижимость);
- 3) реестра сведений о границах зон с особыми условиями использования территорий,

⁷ Письмо Минэкономразвития РФ от 13.08.2015 № 05-1549-ВГ «Об изменениях в законодательстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Сведения предоставлены Управлением Росреестра по Орловской области.

территориальных зон, территорий объектов культурного наследия, особо охраняемых природных территорий, особых экономических зон, охотничьих угодий, территорий опережающего социально-экономического развития, зон территориального развития в Российской Федерации, игорных зон, лесничеств, лесопарков, о Государственной границе Российской Федерации, границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о береговых линиях (границах водных объектов), а также сведений о проектах межевания территорий (далее также — реестр границ);

- 4) реестровых дел;
- 5) кадастровых карт;
- 6) книг учета документов».

Соответственно, ЕГРН должен служить единым источником сведений при совершении сделок с недвижимым имуществом. Возникает вопрос, каким способом будет создаваться единый государственный реестр недвижимости.

Безусловно, самый логичный способ — это создание реестра путем объединения ГКН и ЕГРП. Но в таком случае возникает все та же проблема — интеграция сведений. Структура и способы ведения реестра и кадастра отличаются, что не позволит объединить информационные системы в одну лишь техническим способом. Уже на данном этапе придется решать проблемы трудозатратности, ведь фактически переносить сведения и сводить их в новую единую систему придется специалистам.

Здесь стоит остановиться на сути различия реестра от кадастра. Кадастр представляет собой свод сведений главным образом в картографической форме, в его основе лежат геодезические сети, карты и планы, при его ведении применяется единая государственная система координат. То есть, если совсем упростить, кадастр — это карта, которая до 2008 года содержала сведения только о землях. В настоящее же время кадастр одновременно содержит сведения и о других объектах недвижимого имущества, что приводит к смешению понятий кадастра и реестра. Ведь

реестр содержит сведения как об объектах недвижимого имущества, так и о правах на эти объекты в рамках земельно-имущественных отношений. Таким образом, проанализировав состав сведений ЕГРН, можно заключить, что границы различий между кадастром и реестром размываются, более того, в ст. 9 Закона о ГРН эти понятия отождествляются: «реестр объектов недвижимости (далее также — кадастр недвижимости)».

То есть Единый государственный реестр недвижимости не содержит принципиально новых сведений, но смешивает понятия «кадастр» и «реестр».

В таком случае, как отмечает К. В. Симонова, история развития учета земель в России позволяет сформулировать одну из основных проблем, стоящих перед субъектами государственного и муниципального управления, а именно — отсутствие полных и актуальных сведений обо всех земельных участках в границах территории Российской Федерации⁹. Создание ЕГРН не решает эту проблему, а существование земельного кадастра в большей части отвечало смыслу кадастра.

Практика переноса сведений из одной информационной системы в другую уже имеется, и такую практику нельзя назвать высокорезультативной. Правила синхронизации сведений еще не утверждены, и, возможно, стоило идти по пути усовершенствования и объединения уже имеющихся реестров немного в ином виде. Так, можно было создать единый государственный реестр недвижимости, который состоял бы из двух подсистем, основу которых и составляли бы ГКН и ЕГРП. То есть обеспечить доступ регистратору одновременно к двум подсистемам для оказания услуги. Кроме того, такое решение было бы целесообразным в свете концепции изменения функций регистратора — одновременного осуществления кадастрового учета и государственной регистрации права.

В этой связи есть риск потери сведений при синхронизации сведений, содержащихся в ГКН, и сведений из ЕГРП, так как кадастр и реестр имеют различные принципы ведения и основы.

⁹ Привод. по: Землякова Г. Л. Ведение государственного кадастра недвижимости как функция государственного управления в сфере использования и охраны земель : монография. М., 2014. С. 164.

Еще одной и самой главной особенностью нового Закона является объединение функций регистрации и учета в одну — учетно-регистрационную. При этом Закон о ЕГРН в статье 14 предусматривает:

- государственный кадастровый учет и государственную регистрацию прав одновременно;
- государственную регистрацию прав без одновременного государственного кадастрового учета;
- государственный кадастровый учет без одновременной государственной регистрации прав.

Однако, как отмечает Г. Л. Землякова, «в проекте Закона о государственной регистрации перечислено немало случаев, когда эти две процедуры осуществляются отдельно, т.е. кадастровый учет объектов недвижимости и государственная регистрация прав на них все равно остаются двумя самостоятельными учетно-регистрационными действиями. Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 16 действующего Закона о регистрации и сейчас документы, необходимые для государственной регистрации прав, могут быть представлены одновременно с заявлением о государственном кадастровом учете»¹⁰.

С указанным утверждением можно поспорить в части возможности объединения двух функций в абсолютном смысле. Разве можно предусмотреть регулирование данных отношений путем осуществления функции, которая, в свою очередь, всегда состоит из двух последовательных действий: 1) кадастровый учет; 2) регистрация права? Ведь если проанализировать ч. 4 и 5 ст. 14 Закона о ГРН, то можно заключить, что случаи государственной регистрации прав без государственного кадастрового учета предусмотрены именно так, что в действительности, например, переход права на объект недвижимости не требует постановки на кадастровый учет. Или государственная регистрация права не требуется при изменении основных характеристик объекта недвижимости. Но, безусловно, это так только в свете создания Единого государственного

реестра недвижимости. Существовали бы все еще два отдельных реестра, сведения необходимо было бы последовательно изменять в ГКН, а потом в ЕГРП и наоборот.

Относительно замечания о возможности и в настоящее время одновременно производить государственный кадастровый учет и государственную регистрацию права следует заметить, что производится это по инициативе правообладателя. Новый же Закон о ГРН предусматривает в императивной форме случаи, когда государственный кадастровый учет производится одновременно с государственной регистрацией права. Таким образом, регистратор несет ответственность за оказание государственной услуги в том виде, в котором это предусматривает Закон.

«Дорожная карта» уже апеллирует термином «учетно-регистрационная система». «За счет создания единой учетно-регистрационной системы, реализации комплекса организационно-правовых, административных и информационных мероприятий планируется сократить сроки государственной регистрации прав до 7 дней, а также увеличить гарантии зарегистрированных прав и исключить административные барьеры и коррупционные проявления». Кроме того, для более эффективной реализации мероприятий «дорожной карты» принята Концепция федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014—2019 годы)», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 28.06.2013 № 1101-р¹¹ (далее — Концепция). В соответствии с целями и задачами Концепции «интеграция мероприятий “дорожной карты” с мероприятиями федеральной целевой программы “Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014—2019 годы)” (далее — Программа) позволит увеличить потенциал, достигнутый в учетно-регистрационной системе в предыдущие годы, повысить качество предоставления государственных услуг и, как следствие, достичь значений показателей, установленных статусными документами.

¹⁰ Землякова Г. Л. Перспективы развития законодательства о кадастровом учете земельных участков // Современное право. 2014. № 7. С. 93.

¹¹ СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3634.

На основе проведенного анализа норм нормативных правовых актов можно сделать вывод, что впервые на уровне федерального закона введено понятие учетно-регистрационной функции.

В рамках реализации Программы предусматривается комплекс мероприятий, обеспечивающих создание достоверного (полного и качественного) единого государственного реестра объектов недвижимости, обеспечение оптимальных и комфортных условий предоставления государственных услуг потребителю, а также увеличение доходной части бюджетов за счет расширения налогооблагаемой базы, что, в свою очередь, способствует достижению такой важнейшей стратегической цели государственной политики в области создания условий устойчивого экономического развития Российской Федерации, как эффективное использование земли и недвижимости для удовлетворения потребностей общества и граждан».

Стоит обратить внимание на еще одну важную цель создания ЕГРН — расширение налогооблагаемой базы. Государство заинтересовано в информации об объектах недвижимости, а также о совершаемых сделках с недвижимым имуществом. Поэтому «дорожная карта» также предусматривает развитие автоматизированной информационной системы «Мониторинг рынка недвижимости», обеспечивающей раскрытие информации о количестве и цене сделок с недвижимым имуществом. Отсюда можно сделать вывод, что ЕГРН предназначен для выполнения не только учетно-регистрационной функции, но и фискальной.

Необходимо заметить, что в настоящее время ни ГKN, ни планируемый ЕГРН не содержат сведений о качестве земель. Следует помнить, что земля в первую очередь природный объект, особый объект недвижимости, и нельзя

относиться к ней только как к объекту товарно-денежных отношений. ЕГРН не учитывает сущность земельного участка как природного объекта и природного ресурса. Этот фактор отрицательно сказывается на управлении в сфере земельно-имущественных отношений, частью которого и является учетно-регистрационная функция.

Правовая оценка объединения на законодательном уровне функций в учетно-регистрационную дается в научных кругах. Так, например, Н. Л. Лисина считает, что «государственному кадастровому учету земельных участков придается иное правовое значение: от исключительно учетной, фискальной, информационной функции до учетно-регистрационной»¹². Здесь следует отметить, что в России сам по себе государственный кадастр, будь то земельный кадастр или кадастр недвижимости, изначально нес информационный и фискальный характер. Позиционируя изменение концепции регулирования земельно-имущественных отношений в части перехода на учетно-регистрационную функцию, законодатель в целом не меняет функции ЕГРН.

Таким образом, новый Закон о ЕГРН не упрощает правовое регулирование отношений в установленной сфере, принципиально не меняет административные процедуры, необходимые для гражданского оборота земельных участков. Законодатель не смог урегулировать все вопросы в указанном Законе, требуется принятие ряда подзаконных нормативных актов. Усложняет ситуацию и факт продолжения действия Закона о ГKN и Закона о регистрации прав. Поэтому, возможно, целесообразнее унифицировать все нормы, регулирующие данные отношения, в одном акте в целях уменьшения объема различных по юридической силе нормативных правовых актов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Землякова Г. Л. Ведение государственного кадастра недвижимости как функция государственного управления в сфере использования и охраны земель: монография. — М.: РИОР: Инфра-М, 2014. — 357 с.
2. Землякова Г. Л. Перспективы развития законодательства о кадастровом учете земельных участков // Современное право. — 2014. — № 7. — С. 92—98.

¹² Лисина Н. Л. Правовое значение государственного кадастра недвижимости в современных условиях реализации земельной политики Российской Федерации // Экологическое право. 2015. № 2. С. 22.

3. Лисина Н. Л. Правовое значение государственного кадастра недвижимости в современных условиях реализации земельной политики Российской Федерации // Экологическое право. — 2015. — № 2. — С. 17—23.

Материал поступил в редакцию 1 октября 2015 г.

THE LATEST TRENDS IN THE IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION OF LAND PROPERTY RELATIONS

GRECHUN Svetlana Andreevna — Senior Specialist — Expert of the Office of Legal Support and Judicial Protection, Federal Agency for State Property Management
Post-graduate at the Department of Ecological and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State University (MSAL)
[grechunsvetlana@yandex.ru]
Russia, Moscow, Talalikhina Street, 16, apt. 40, 109316

Review. *State cadastral registration of land plots and registration of land titles have been subject to independent land management until recently. The subject of the research paper is first introduced at the legislative level registration procedure as provided for by the federal law "On state registration of real estate" of 07/13/2015 Federal Law No 218. The rules of the Federal Law are aimed at improving the quality of public services in the area of land property relations, the acceleration of services, as well as improving the efficiency of the economic turnover of immovable property, including land. The article analyzes both positive and negative innovations in the sphere of state cadastral registration of land and registration of title in the context of a single accounting and registration function. Also, the attention is given to the possibility of using the Unified State Registry of real estate for the purpose of effective land management.*

Keywords: *State Real Estate Cadastre, accounting and registration function, cadastral registration, land property relations*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Zemlyakova G. L. Vedenie gosudarstvennogo kadastra nedvizhimosti kak funkciya gosudarstvennogo upravleniya v sfere ispol'zovaniya i ohrany zemel' : monografiya. — M. : RIOR: Infra-M, 2014. — 357 s.*
2. *Zemlyakova G. L. Perspektivy razvitiya zakonodatel'stva o kadaстровом uchete zemel'nyh uchastkov // Sovremennoe pravo. — 2014. — № 7. — S. 92—98.*
3. *Lisina N. L. Pravovoe znachenie gosudarstvennogo kadastra nedvizhimosti v sovremennykh usloviyakh realizacii zemel'noj politiki Rossijskoj Federacii // EHkologicheskoe pravo. — 2015. — № 2. — S. 17—23.*

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

Ю. А. Клименко*

Организация экстремистского сообщества (ст. 282.1 УК РФ): объект преступления и его значение для квалификации

Аннотация. Статья посвящена уголовно-правовой норме об ответственности за организацию экстремистского сообщества (статья 282.1 Уголовного кодекса Российской Федерации). Исследуется юридическая природа данной нормы, ее соотношение с институтом соучастия в преступлении. Рассмотрены различные точки зрения, сложившиеся в науке уголовного права, на проблему объекта такого преступления, как организация экстремистского сообщества. На основе анализа норм Конституции Российской Федерации и материалов судебной практики (приговоров по уголовным делам) разработано авторское определение понятия основного непосредственного объекта экстремистского сообщества. Проанализировано уголовно-правовое значение данного объекта для законотворческой и правоприменительной деятельности, в том числе для квалификации преступлений. Выявлено соотношение юридических терминов «экстремизм» и «терроризм». Исследована проблема конкуренции норм статей 205.4, 210 и 282.1 УК РФ о террористическом сообществе, преступном сообществе (преступной организации) и экстремистском сообществе. Выявлены возможные варианты такой конкуренции и сделаны предложения по способам ее разрешения.

Ключевые слова: экстремистское сообщество, преступное сообщество, экстремизм, терроризм, соучастие в преступлении, объект преступления, террористическое сообщество, квалификация преступлений, общественная безопасность, уголовное право.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.123-129

Противодействие экстремизму является одной из наиболее актуальных задач современной правовой политики. Экстремизм — явление историческое, сопровождавшее человечество на протяжении всей его истории. Эффективное противостояние экстремизму, как и всякой иной социальной проблеме, возможно лишь при условии комплексного подхода, деятельности на нескольких фронтах. Одним из направлений борьбы с экстремизмом является привлечение виновных лиц к юридической ответственности, в том числе уголовной.

Предметом настоящего исследования станет такое средство противодействия экстремизму, как ответственность за организацию экстремистского сообщества, закрепленная в ст. 282.1 Уголовного кодекса РФ (далее — УК).

Юридическая природа рассматриваемого преступления заключается в приготовлении к совершению преступлений экстремистской направленности путем объединения в такую форму соучастия, как преступное сообщество (преступная организация). Поскольку такие приготовительные действия существенно облегчают совершение преступлений, а следо-

© Клименко Ю. А., 2016

* Клименко Юрий Александрович, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры уголовного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
yuriiklim@yandex.ru
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

вательно, отличаются высоким уровнем общественной опасности, они рассматриваются законодателем как самостоятельное преступление, деликт *sui generis* («особого рода»).

Создание подобных составов преступлений предусмотрено общими положениями института соучастия, согласно ч. 5 ст. 33 УК «лицо, создавшее организованную группу или преступное сообщество (преступную организацию) либо руководившее ими, подлежит уголовной ответственности за их организацию и руководство ими в случаях, предусмотренных статьями 205.4, 208, 209, 210 и 282.1 настоящего Кодекса».

Следует отметить, что в последние годы перечень подобных преступлений подвергся изменениям. В частности, Особенная часть УК была дополнена особой разновидностью экстремистского сообщества — террористическим сообществом (ст. 205.4 УК)¹.

Вышеуказанные нормы об ответственности за создание специальных разновидностей организованных групп и преступных сообществ (видов соучастия) находятся в отношениях конкуренции с нормой ст. 282.1 УК, что влечет за собой значительные трудности при ее практическом применении. Разрешение данной конкуренции возможно с помощью такого признака, как объект преступления.

По вопросу об объекте преступления, предусмотренного ст. 282.1 УК, мнения криминалистов расходятся. Например, высказывается точка зрения, что основным непосредственным объектом являются общественные отношения в сфере реализации гражданами конституционного права на создание и деятельность общественных объединений².

С приведенной позицией трудно согласиться по двум причинам. Во-первых, потому что

конституционным праву на создание и участие в деятельности общественных объединений никак не причиняется вред при совершении преступления по ст. 282.1 УК. Норма ст. 30 Конституции РФ закрепляет право на объединение и свободу деятельности общественных объединений, а создание экстремистского сообщества, как правило, не сопровождается созданием (регистрацией) общественного объединения.

Например, судебными актами по делу созданного Г. экстремистского сообщества «Пит Буль» (Pit Bull) было установлено, что оно представляло собой общественное некоммерческое объединение, не было зарегистрировано в порядке, установленном Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», и не являлось юридическим лицом. В отношении создателей и участников данного объединения был вынесен обвинительный приговор по ст. 282.1 УК, а в дальнейшем деятельность организации была запрещена решением суда³.

Приведенный пример наглядно иллюстрирует тот факт, что создание экстремистского сообщества не влечет нарушения права граждан на создание общественных объединений. Для лиц, руководивших экстремистской организацией, запрещенной в установленном порядке, российское законодательство предусматривает ответственность в виде запрета «быть учредителем общественного или религиозного объединения либо иной некоммерческой организации в течение десяти лет со дня вступления в законную силу соответствующего решения суда»⁴. Следовательно, создание экстремистского сообщества (а равно иной экстремистской организации) следует расценивать как форму злоупотребления правом.

¹ См.: Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 130-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «ГАРАНТ».

² См.: *Ермакова О. В.* Квалификация следователем составов преступлений экстремистской направленности (ст. 280, 282, 282.1—282.2 УК РФ) на стадии возбуждения уголовного дела : учеб. пособие. Барнаул, 2014. С. 31.

³ См.: решение Октябрьского районного суда г. Краснодара от 24 августа 2010 г. № 2-1483/2010 по заявлению Прокурора Краснодарского края в интересах Российской Федерации, неопределенного круга лиц о запрете деятельности организации «Пит Буль»; постановление Краснодарского краевого суда об отказе в удовлетворении надзорной жалобы от 23 июля 2013 г. № 4у-4227/13 // ГАС РФ «Правосудие».

⁴ См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Ст. 15 // СПС «ГАРАНТ».

Во-вторых, нельзя упускать из виду, что в качестве основного непосредственного объекта может выступать только общественное отношение, взаимосвязанное с видовым объектом, выступающее компонентом видового объекта (группы однотипных отношений). Рассматриваемое конституционное право никак не связано с видовым объектом преступления по ст. 282.1 УК — основами конституционного строя и безопасности государства (гл. 29 УК). Право граждан на объединение охраняется нормами иных глав УК, предусматривающих ответственность за различные формы неправомерного воспрепятствования деятельности общественных объединений: нарушение права на свободу совести и вероисповеданий (ст. 148 УК), злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК) и др.

Противоречивую позицию по рассматриваемому вопросу занимает Л. И. Залиханова, считающая непосредственным объектом общественную безопасность и безопасность нравственного (духовного) здоровья населения. Среди обязательных альтернативных дополнительных объектов ею указываются, в частности, общественные отношения по обеспечению прав и свобод человека, общественного порядка, общественной нравственности, идеологического многообразия и свободы слова, а также конституционного запрета на разжигание расовой, национальной и религиозной нетерпимости⁵.

Очевидным логическим противоречием такого подхода является отнесение общественной нравственности (безопасности нравственного здоровья населения) одновременно и к основному, и к дополнительному объекту преступления. Вызывает сомнение и отнесение конституционного запрета экстремизма к числу дополнительных объектов.

Поскольку главной причиной дополнения уголовного закона ст. 282.1 УК явилась именно необходимость противодействия организованным проявлениям экстремизма, более близкой к истине нам представляется позиция специалистов, рассматривающих как основной непосредственный объект данного преступле-

ния «совокупность общественных отношений по реализации конституционного запрета осуществления экстремистской деятельности»⁶.

Тем не менее и с данной точкой зрения сложно согласиться в полной мере. Мы считаем, что обеспечение конституционного принципа недопущения экстремизма не является конечной целью норм уголовного закона о противодействии экстремизму. Поскольку уголовно-правовые нормы являются гарантией реализации норм Конституции РФ, объект у нормы ст. 282.1 УК тот же, что и у охраняемых ею норм Конституции РФ (ст. 17, 19, 21, 29 и др.). Что же это за объект?

На наш взгляд, интересующие нас общественные отношения нашли отражение в преамбуле Конституции РФ, где сказано, что многонациональный народ РФ принимает Конституцию, утверждая тем самым «гражданский мир и согласие». Исходя из буквального толкования, «гражданский мир» — это мир между гражданами. Но, как известно, нормы Конституции РФ адресованы всему обществу, включающему как российских граждан, так и лиц без гражданства, а также иностранных граждан. По этой причине под «гражданским миром и согласием» следует понимать мир и согласие в обществе в целом.

В этой связи нам представляется более точным и подходящим для обозначения объекта преступления по ст. 282.1 УК термин «социальный мир». Социальный мир мы предлагаем понимать как состояние общества, при котором взаимодействие составляющих его социальных групп (национальных, религиозных, политических и т.д.) построено на балансе интересов, происходит ненасильственными способами, с помощью компромиссов, на основе взаимного уважения и с соблюдением принципа терпимости друг к другу.

Таким образом, основным непосредственным объектом уголовно-правовой охраны в рамках нормы ст. 282.1 УК является социальный мир, ради достижения и сохранения которого установлен конституционный принцип недопущения экстремизма.

⁵ См.: Залиханова Л. И. Преступления экстремистской направленности: уголовно-правовые и криминологические аспекты : учеб. пособие. М., 2014. С. 240—241.

⁶ Парог А. И. Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства // Комментарий к Уголовному кодексу РФ / под ред. А. И. Парога. М., 2014. С. 747.

В качестве дополнительного непосредственного объекта необходимо рассматривать общественную (общую) безопасность. Экстремистское сообщество, будучи одним из видов преступного сообщества (ст. 35 УК), т.е. разветвленным и многочисленным криминальным объединением, самим фактом своего существования ставит под удар общественную (общую) безопасность, создает угрозу нормальному функционированию и целостности общества как такового.

О необходимости признания общественной безопасности дополнительным непосредственным объектом состава преступления по ст. 282.1 УК свидетельствует тот факт, что создаваемые в России экстремистские сообщества нередко преследуют цель нарушения территориальной целостности и создания теократического государства, что означает распад российского общества. Например, приговором Буйнакского городского суда установлено, что А. являлся участником преступного сообщества, преследовавшего цель «насильственного установления на территории Республики Дагестан шариатского правления»⁷.

Кировским областным судом вынесен приговор по делу об организованной группе экстремистской направленности (о так называемом «джаммаате»), созданной «на основании общей идеологии, связанной с нетерпимостью к группам населения, не исповедующим ислам», целью которой являлось «участие в организации вооруженного захвата власти и построение на территории ряда регионов России так называемого Великого Исламского халифата»⁸.

Как было отмечено выше, практическое значение объекта заключается в том, что он служит одним из признаков, позволяющих при квалификации преступления отграничить экстремистское сообщество от иных специальных случаев соучастия (видов соучастия), предусмотренных в рамках Особенной части УК. В частности, для таких видов соучастия, как террористическое сообщество (ст. 205.4 УК), незаконное вооруженное формирование (ст. 208 УК), банда (ст. 209 УК) и преступное сообщество (ст. 210 УК), обще-

ственная (общая) безопасность является основным непосредственным объектом, в то время как для экстремистского сообщества (ст. 282.1 УК) она выступает в качестве дополнительного непосредственного объекта.

Кроме того, объект используется законодателем в качестве критерия систематизации в Особенной части норм о преступных объединениях экстремистского характера. Предписания о преступных группах, деятельность которых в большей степени создает угрозу для общественной безопасности, чем для основ конституционного строя, включаются в гл. 24 УК («Преступления против общественной безопасности и общественного порядка»).

Примером может служить Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 130-ФЗ, которым из числа экстремистских сообществ была выделена их самая опасная разновидность (террористические сообщества), дополнившая в качестве самостоятельного преступления гл. 24 УК (ст. 205.4 «Организация террористического сообщества и участие в нем» УК).

В связи с дополнением уголовного закона нормой об организации террористического сообщества возникла конкуренция между предписаниями ст. 282.1 и 205.4 УК, разрешение которой, очевидно, вызовет трудности в правоприменительной деятельности.

Дело осложняется тем, что по большинству объективных признаков анализируемые преступления совпадают. В частности, диспозиции обеих норм включают деяния в виде создания устойчивой группы лиц, заранее объединившихся для совершения преступлений, в виде руководства такой группой и/или входящими в нее структурными подразделениями (ч. 1 ст. 205.4, ч. 1 ст. 282.1 УК), а также участия в сообществе (ч. 2 ст. 205.4, ч. 2 ст. 282.1 УК).

Различия заключаются главным образом в основных непосредственных объектах преступлений, о которых можно судить по целям, преследуемым создателями и участниками сообществ. В качестве основного непосредственного объекта конкретного сообщества надлежит рассматривать то общественное отношение,

⁷ См.: приговор Буйнакского городского суда от 28 мая 2014 г. по делу № 1-89/2014 // ГАС РФ «Правосудие».

⁸ См.: приговор Кировского областного суда от 20 ноября 2014 г. по делу № 2-18/2014 // ГАС РФ «Правосудие».

причинение ущерба которому явилось главной целью создания группы (либо общественная безопасность, либо социальный мир).

Кроме того, при решении данной проблемы необходимо исходить из положений российского законодательства, расценивающего терроризм как частный случай экстремизма. В частности, в п. 1 ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность относятся к числу проявлений экстремизма.

Поскольку терроризм представляет собой частный случай экстремистской деятельности, предусмотренное ст. 205.4 УК террористическое сообщество выступает частным случаем экстремистского сообщества (ст. 282.1 УК). Иными словами, нормы ст. 282.1 и 205.4 УК соотносятся как общая и специальная. Правило разрешения конкуренции общей и специальной норм изложено в ч. 3 ст. 17 УК: «Если преступление предусмотрено общей и специальной нормами, совокупность преступлений отсутствует и уголовная ответственность наступает по специальной норме».

С учетом вышесказанного, если преступная организация преследует цель совершения преступлений террористической направленности, т.е. стремится нарушить общественную безопасность, содеянное подлежит квалификации по ст. 205.4 УК. Перечень террористических преступлений закреплен в ч. 1 ст. 205.4 УК: ст. 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279 и 360 УК (теракты, захваты заложников, посягательства на жизнь государственных и общественных деятелей и т.д.).

Если же целью преступной организации выступают иные экстремистские преступления, т.е. нарушение социального мира, то деятельность такой организации подлежит квалификации по ст. 282.1 УК. Понятие преступлений экстремистской направленности сформулировано в примечании 2 к ст. 282.1 УК: «Преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или

религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы» (иными словами, это любые посягательства, совершенные по экстремистскому мотиву, за исключением преступлений, отнесенных в ст. 205.4 УК к числу деяний террористической направленности).

Надо сказать, что возможна и третья ситуация, когда преступное сообщество нацелено как на террористическую, так и на иную экстремистскую деятельность, т.е. общественная безопасность и социальный мир выступают как равнозначные цели. В подобном случае, как нам думается, необходима квалификация только по норме о преступлении, предусмотренном ст. 205.4 УК. В пользу такого решения вопроса свидетельствует не только ч. 3 ст. 17 УК, но и сравнительная строгость санкций конкурирующих статей. В части 1 ст. 205.4 УК предусматривается наказание до 20 лет лишения свободы, в то время как наиболее строгое наказание по ч. 1 ст. 282.1 УК составляет до 8 лет лишения свободы. Очевидно, что общественная опасность иной экстремистской деятельности, когда такая деятельность сопряжена с терроризмом, учтена законодателем в санкции ст. 205.4 УК и не требует дополнительной уголовно-правовой оценки по норме ст. 282.1 УК.

Еще один проблемный случай квалификации, ставший предметом научной дискуссии, связан с оценкой деятельности организации, созданной с целью совершения общеуголовных преступлений (к примеру, хищений), однако впоследствии вставшей на путь совершения преступлений экстремистской направленности. Создание преступного сообщества (преступной организации) с целью совершения обычных тяжких и особо тяжких преступлений по корыстному мотиву предусмотрено в ст. 210 УК.

По мнению М. Г. Левандовской, «в рассматриваемых случаях подлежит применению лишь ст. 210 УК, наиболее точно характеризующая объединение на момент создания»⁹. Иной точки зрения придерживается С. Н. Фридинский, предлагающий в таких случаях квалификацию по совокупности ст. 210 и 282.1 УК¹⁰.

⁹ Левандовская М. Г. Уголовная ответственность за организацию экстремистского сообщества и организацию деятельности экстремистской организации // Lex Russica. 2005. № 2. С. 312.

¹⁰ См.: Фридинский С. Н. Противодействие экстремистской деятельности (экстремизму) в России (социально-правовое и криминологическое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 161.

С учетом дополнения уголовного закона нормой ст. 205.4 УК в рассматриваемой ситуации происходит конкуренция трех норм: ст. 205.4, 210 и 282.1 УК. На наш взгляд, нормы ст. 205.4 и 282.1 УК являются специальными по отношению к ст. 210 УК, поскольку также предполагают создание преступного сообщества, посягают на один объект уголовно-правовой охраны (общая безопасность), но отличаются наличием дополнительного признака (особых целей). Как было отмечено выше, конкуренция

ст. 205.4 со ст. 282.1 УК разрешается в пользу первой нормы, поэтому ситуацию можно упрощенно представить как конкуренцию ст. 205.4 со ст. 210 УК.

Конкуренцию ст. 205.4 и ст. 210 УК в силу ч. 3 ст. 17 УК необходимо разрешить в пользу специальной нормы. Таким образом, создание преступной организации для совершения преступлений широкой направленности (общегосударственных, экстремистских, террористических) подлежит квалификации только по ст. 205.4 УК.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ермакова О. В. Квалификация следователем составов преступлений экстремистской направленности (ст. 280, 282, 282.1—282.2 УК РФ) на стадии возбуждения уголовного дела : учебное пособие. — Барнаул, 2014.
2. Залиханова Л. И. Преступления экстремистской направленности: уголовно-правовые и криминологические аспекты : учебное пособие. — М., 2014.
3. Комментарий к Уголовному кодексу РФ / под ред. А. И. Рапога. — М., 2014.
4. Левандовская М. Г. Уголовная ответственность за организацию экстремистского сообщества и организацию деятельности экстремистской организации // Lex Russica. — 2005. — № 2.
5. Фридинский С. Н. Противодействие экстремистской деятельности (экстремизму) в России (социально-правовое и криминологическое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2011.

Материал поступил в редакцию 11 июня 2015 г.

ORGANIZING AN EXTREMIST COMMUNITY (ART. 282.1 OF THE CC): THE OBJECT OF THE CRIME AND ITS IMPLICATIONS FOR THE QUALIFICATION OF A CRIME

KLIMENKO Yuri Alexandrovich — PhD in Law, Lecturer of the Department of Criminal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
[yuriiklim@yandex.ru]
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

Review. *The article is devoted to the criminal law rule on the responsibility for organizing an extremist community (Article 282.1 of the Criminal Code of the Russian Federation). The author examines the legal nature of the rule, its relationship with the institution of complicity in a crime. The author also considers different approaches existing in the science of criminal law to the problem of the object of the crime of organizing an extremist community. On the basis of the analysis of the norms of the Constitution of the Russian Federation and of the judicial practice (convictions in criminal cases) the author has provided his own definition of the concept of the primary direct object of an extremist community. The author has analyzed the criminal law significance of this object for legislative and law enforcement activities, as well as for the qualification of crimes. The author has revealed the correlation between the legal terms “extremism” and “terrorism”. He also examined the problem of collision of the rules of Articles 205.4, 210 and 282.1 of the Criminal Code of the Russian Federation concerning a terrorist community, a criminal association (criminal organization) and an extremist community, identified possible types of such collision, and made suggestions concerning the ways of resolving such collision problems.*

Keywords: *extremist community, criminal association, extremism, terrorism, complicity in a crime, object of the crime, terrorist community, qualification of a crime, public safety, criminal law*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Ermakova O. V.* Kvalifikaciya sledovatelem sostavov prestuplenij ehkstremitsskoj napravlenosti (st. 280, 282, 282.1—282.2 UK RF) na stadii vobuzhdeniya ugovnogo dela : uchebnoe posobie. — Barnaul, 2014.
2. *Zalihanova L. I.* Prestupleniya ehkstremitsskoj napravlenosti: ugovno-pravovye i kriminologicheskie aspekty : uchebnoe posobie. — M., 2014.
3. Kommentarij k Ugolovnomu kodeksu RF / pod red. A. I. Raroga. — M., 2014.
4. *Levandovskaya M. G.* Ugolvnaya otvetstvennost' za organizaciyu ehkstremitsskogo soobshchestva i organizaciyu deyatel'nosti ehkstremitsskoj organizacii // Lex Russica. — 2005. — № 2.
5. *Fridinskij S. N.* Protivodejstvie ehkstremitsskoj deyatel'nosti (ehkstremitssmu) v Rossii (social'no-pravovoe i kriminologicheskoe issledovanie) : dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2011.

Эвтаназия: легализация и уголовная ответственность

Аннотация. Статья посвящена уголовной ответственности за эвтаназию. Анализируя международный опыт и современное российское законодательство, автор приходит к выводу о необходимости легализации в Российской Федерации добровольной эвтаназии совершеннолетних граждан. Представляется верным регламентирование данной процедуры на законодательном уровне и установление уголовной ответственности за нарушение порядка проведения эвтаназии. Автор приводит свое видение данного порядка и проекта статьи Уголовного кодекса.

Ключевые слова: эвтаназия, добровольная эвтаназия, право на смерть, ответственность за эвтаназию, добровольный уход из жизни, склонение к эвтаназии, уголовная ответственность.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.130-135

В связи с прогрессом биомедицинской науки и внедрением новейших технологий в практику здравоохранения в настоящее время наблюдается реальная угроза стирания нравственных границ в медицинской деятельности, установленных ранее. Существует специальное учение, называемое биоэтикой, которое призвано защищать фундаментальные моральные ценности общества, игнорируемые в процессе деятельности человека в медицине и биологии.

Одним из вопросов, рассматриваемых биоэтикой, является эвтаназия. Современная медицина достигла такого уровня развития, что может в течение длительного периода времени искусственно поддерживать жизнь даже смертельно больных пациентов. В связи с этим возникает вопрос: допустима ли помощь лицу в добровольном уходе из жизни?

Термин «эвтаназия» впервые был употреблен Фрэнсисом Бэконом в XVI веке. В буквальном переводе с греческого языка данный

термин означает «хорошая смерть». Сегодня под эвтаназией понимается намеренное ускорение смерти или умерщвление неизлечимого больного с целью прекращения его страданий¹. В целях уголовного права правильным и наиболее полным определением эвтаназии, на наш взгляд, является следующее: эвтаназия — «это умышленные действия или бездействие медицинского работника, осуществляемые в соответствии с явно и недвусмысленно выраженной просьбой информированного больного или его законного представителя с целью прекращения физических и психических страданий больного, находящегося в угрожающем жизни состоянии, в результате которых наступает его смерть»².

В настоящее время выделяют пассивную и активную эвтаназию. Активной эвтаназией принято считать введение препаратов или другие действия, влекущие за собой быструю и безболезненную смерть больного. Под пассивной, в свою очередь, понимается намеренное пре-

¹ Большой энциклопедический словарь, 2000.

² См.: Крылова Н. Е. Уголовное право и биоэтика: уголовно-правовые проблемы применения современных биомедицинских технологий : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 183.

© Мустафаев С. Э.-оглы, 2016

* Мустафаев Сеймур Эйну-оглы, аспирант кафедры уголовного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ)

mustafaevs@day.az

117425, Россия, г. Москва, Варшавское шоссе, 152-1-333

кращение действий по поддерживающей терапии. Следует также сказать, что выделяют добровольную и недобровольную эвтаназию. Добровольная эвтаназия осуществляется по просьбе больного. Лицо может заранее в надлежащей форме выразить свое желание либо попросить об этом непосредственно врачей. Недобровольная эвтаназия осуществляется по просьбе родственников или опекунов лица, находящегося в бессознательном состоянии или иным образом по состоянию здоровья лишенного возможности выразить свою волю.

В Российской Федерации эвтаназия запрещена на законодательном уровне. Согласно ст. 45 Закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» медицинским работникам запрещается осуществление эвтаназии, т.е. ускорение по просьбе пациента его смерти какими-либо действиями (бездействием) или средствами, в том числе прекращение искусственных мероприятий по поддержанию жизни пациента. Следует сказать, что в прежнем Законе также говорилось, что «лицо, которое сознательно побуждает больного к эвтаназии и (или) осуществляет эвтаназию, несет уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации». Но данная ответственность в Уголовном кодексе РФ не была установлена ни тогда, ни сейчас.

Формулировка статьи 45 вызывает некоторые вопросы. Так, в Законе говорится о запрете эвтаназии лишь по просьбе самого пациента. Но в случаях, когда пациент находится без сознания или не в состоянии выразить свою волю, данная просьба может исходить от его законных представителей. В связи с этим возникает вопрос, как быть в случае, если законный представитель просит медицинского работника прекратить искусственные мероприятия по поддержанию жизни? Должна ли наступать ответственность врача, если данный запрет в Законе не указывается?

В Уголовном кодексе РФ нет отдельной статьи об ответственности за эвтаназию. Более того, нет и привилегированного состава убийства по мотивам сострадания. По общему правилу ответственность врача за эвтана-

зию должна наступать по ч. 1 ст. 105 УК РФ. Мотив сострадания при этом может учитываться лишь при назначении наказания и на квалификацию содеянного не влияет. На наш взгляд, данное обстоятельство несправедливо, потому что невозможно поставить знак равенства между убийцей и врачом, который по просьбе безнадежно больного пациента или его представителей реализует право на достойную смерть.

В обществе относительно данного вопроса также не сложилось единого мнения. Сторонники законной процедуры эвтаназии аргументируют свою позицию прежде всего тем, что каждый имеет право распоряжаться своим телом и жизнью. Более того, справедливо возникает вопрос о том, насколько с нравственной стороны является правильным мучить больного человека ежедневными болезненными ощущениями? Другие считают данную процедуру недопустимой. Сторонниками данной точки зрения являются прежде всего представители религиозных общин. Так, во всех мировых религиях данная процедура запрещена. Более того, намеренное ускорение смерти или умерщвление неизлечимого больного является нарушением клятвы врача. Каждый врач в Российской Федерации клянется «проявлять высочайшее уважение к жизни человека, никогда не прибегать к осуществлению эвтаназии»³. Также существует мнение, что легализация эвтаназии может повлечь за собой криминализацию медицины.

Применительно к эвтаназии можно выделить два вопроса, от ответа на которые зависит принятие или непринятие в обществе данной процедуры. Первый вопрос — имеет ли право человек распоряжаться своей жизнью, обращаясь к медицинскому работнику с просьбой о прекращении лечения? Второй вопрос — может ли врач выполнить данную просьбу, даже если это противоречит его профессиональным обязанностям? Однозначного ответа на эти вопросы не существует. Так, если считать, что такого права у больного нет, то не будет ли это (причинение дальнейших страданий) расцениваться как жестокое и унижающее человеческое достоинство обращение?

³ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Ст. 71 // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

Представляется интересным подход к решению этого вопроса Всемирной медицинской ассоциации (ВМА). Следует сказать, что ВМА является международной организацией, представляющей врачей мира и устанавливающей международные нормы медицинской деятельности рекомендательного характера.

Некоторые аспекты эвтаназии были вынесены на рассмотрение Всемирной медицинской ассоциации в Нью-Йорке в 1969 году. По результатам рассмотрения эвтаназия запрещалась при любых обстоятельствах. Но уже в 1981 году на проходящем в Лиссабоне заседании было сказано, что человек имеет право на достойную смерть и что каждый больной имеет право на отказ от лечения (пункты «е» и «с» Лиссабонской декларации о правах пациента)⁴. Данные формулировки поставили под сомнение предыдущую категоричность. Далее послабление в области эвтаназии получило свое развитие. В 1983 году в Венецианской декларации о терминальном состоянии прямо говорится, что «врач не продлевает мучения умирающего больного, в том числе связанные с неизлечимой болезнью и уродством, прекращая по его просьбе, а если больной без сознания — по просьбе его родственников лечение, способное лишь отсрочить наступление неизбежного конца». Но уже через 4 года, по результатам 39-й Ассамблеи ВМА, проходившей в Мадриде, была принята декларация со следующим содержанием: «Эвтаназия, т.е. акт преднамеренного прерывания жизни пациента, даже сделанная по просьбе самого пациента или по просьбе его близких родственников, является неэтичной. Это не освобождает врача от принятия во внимание желания пациента, чтобы естественные процессы умирания шли своим ходом в заключительной стадии заболевания»⁵.

В настоящее время позиция Всемирной медицинской ассоциации по этому вопросу не претерпела больших изменений. Ее можно выразить следующим образом: «Эвтаназия является неэтичной процедурой и подлежит осуждению в медицинских кругах. Но при этом

право на отказ от медицинского лечения является основным правом пациента и действия врача нельзя назвать неэтичными, даже если они приведут к смерти пациента»⁶.

Следует сказать, что в настоящее время в некоторых странах, количество которых увеличивается, эвтаназия легализована. Так, в 1984 году Верховный суд Нидерландов впервые счел эвтаназию приемлемой. А с 1 апреля 2002 года, после принятия соответствующего законодательного акта, данная процедура была легализована. В том же году эвтаназия была узаконена в Бельгии. Еще одной европейской страной, легализовавшей эвтаназию, стал Люксембург. Примечательно, что после того, как монарх в этой стране отказался подписывать данный закон, была изменена Конституция страны, чтобы лишить главу государства этого полномочия. Эвтаназия легализована и в Швейцарии, причем здесь применяют данную процедуру и к иностранным гражданам, за счет чего Швейцарию нередко связывают с так называемым суицидальным (эвтаназийным) туризмом. В данных странах легализована именно добровольная эвтаназия, по просьбе самого больного. Еще одной страной, в которой разрешается осуществлять эвтаназию, является Албания. В отличие от других государств, в Албании разрешается и недобровольная эвтаназия. Так, если пациент не в состоянии выразить свою волю, то по письменной просьбе трех членов семьи врач вправе осуществить данную процедуру. 6 февраля 2015 года Верховный Суд Канады признал положение Уголовного кодекса страны о наказании за эвтаназию нарушающим Хартию прав и свобод. Теперь в течение 12 месяцев должен быть принят специальный закон о легализации. Как мы видим, количество стран, легализовавших эвтаназию, постепенно увеличивается. Многие страны постепенно приходят к мысли о том, что человек, наряду с правом на жизнь, имеет и право на смерть. Мы считаем, что рано или поздно данная мировая тенденция затронет все больше государств.

⁴ См.: Сборник официальных документов Ассоциации врачей России : Врачебные ассоциации, медицинская этика и общемедицинские проблемы / под ред. В. Н. Урановой. М.: ПАИМС, 1995. С. 17.

⁵ Указ. соч. С. 30.

⁶ Официальный сайт Всемирной медицинской ассоциации. URL: <http://www.wma.net/en/30publications/10policies/e13b/> (дата обращения: 30.01.2015).

Возможно, в будущем подобные законодательные конструкции появятся и в России. На наш взгляд, уже сейчас необходимо постепенно подготавливать общество к такому сценарию развития событий. Мы категорически отвергаем идею о легализации активной эвтаназии. Законодателю стоит задуматься о легализации именно пассивной эвтаназии. Предпосылки такой легализации в российском законодательстве уже существуют. Так, согласно статье 20 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» каждый пациент (или его законный представитель) имеет право отказаться от медицинского вмешательства или потребовать его прекращения. На наш взгляд, запрет эвтаназии (ст. 45 указанного Закона) прямо противоречит данной норме. Если пациент проинформирован о возможных последствиях своего решения, но все равно в установленном порядке заявляет о своем желании прекратить медицинское вмешательство, то врач обязан прекратить лечение. Ибо если он не прекратит терапию, он тем самым нарушит право человека. Прекращение медицинского вмешательства может привести к смерти пациента, что является проявлением пассивной эвтаназии.

Некоторые сторонники данной позиции аргументируют свое мнение тем, что право на смерть является естественным и неотчуждаемым правом человека. Данный вывод делается из того, что если государство в Конституции устанавливает право каждого на жизнь, то автоматически устанавливает и право на смерть, т.е. возможность самостоятельно и добровольно распорядиться своей жизнью, в противном случае это превращается в обязанность жить⁷. В целом поддерживая данную точку зрения, мы бы хотели несколько уточнить ее. Мы согласимся с мнением Н. Е. Крыловой, что закрепленное в статье 20 Конституции РФ право на жизнь «объявляется и закрепляется в качестве неотъемлемого субъективного права каждого человека, независимо от каких бы то ни было различий»⁸, не подразумевая под собой наличия права на смерть. Но в то же время право на жизнь не отменяет право на смерть и не

противоречит ему. В свою очередь, право на смерть никак не противоречит праву на жизнь. Здесь хотелось бы провести аналогию с самоубийствами. В настоящее время в Российской Федерации не установлена ответственность за несостоявшийся суицид (попытку самоубийства). На наш взгляд, это косвенно подтверждает наличие у человека права на смерть, которое подразумевает, что человек вправе выбрать способ и время своей смерти.

Естественно, в современном правовом государстве охраняются и поддерживаются такие блага, как жизнь и здоровье. Поэтому государство делает все возможное, чтобы человек жил, а не умирал. При этом нам представляется неверным абсолютизировать право на жизнь или право на смерть. Ведь применительно к эвтаназии мы говорим не о праве каждого на смерть, а о таком праве именно безнадежно больных, для которых каждый прожитый день — это непереносимые муки. Отсутствие легальной процедуры эвтаназии может увеличить количество совершенных простых и ассирированных самоубийств.

На наш взгляд, в будущем мы придем к идее легализации добровольной пассивной эвтаназии, которая не должна применяться к несовершеннолетним. Чтобы предотвратить правонарушения в этой области, мы предлагаем следующие условия правомерности данной процедуры. Заболевание лица должно причинять ему постоянные невыносимые страдания (физические или психические), устранить которые не представляется возможным. Больной обязан в письменной форме однозначно и недвусмысленно заявить о своем добровольном желании умереть и попросить врачей об эвтаназии. При этом необходимо в обязательном порядке уведомить больного о его болезни, прогнозе и видах альтернативной помощи (мер по облегчению страданий). После получения такого заявления врачи обязаны провести консилиум, по итогам которого принять решение об удовлетворении просьбы или о ее отклонении. Положительное решение принимается исключительно в случае, если современными методами спасти жизнь больно-

⁷ См., напр.: *Дмитриев Ю. А., Шленева Е. В.* Право человека в Российской Федерации на осуществление эвтаназии // *Государство и право.* 2000. № 11. С. 52.

⁸ См.: *Крылова Н. Е.* Указ. соч. С. 187.

го не представляется возможным. Эвтаназия должна быть осуществлена способом, не причиняющим пациенту дополнительных страданий и не унижающим его человеческого достоинства. Одновременно с этим государство обязано предложить больному альтернативную помощь. И здесь следует присмотреться к опыту Бельгии в решении данного вопроса. В этой стране после легализации эвтаназии был принят специальный закон о создании служб паллиативной помощи. Данные службы призваны обеспечивать уход и обезболивание тяжелобольных, оказывать психосоциальную и духовную помощь, являясь тем самым той самой альтернативной помощью.

Следует сказать, что в России после принятия ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» паллиативная помощь является одним из видов медицинской помощи. Так, в настоящее время паллиативная медицинская помощь представляет собой комплекс медицинских вмешательств, направленных на избавление от боли и облегчение других тяжелых проявлений заболевания для улучшения качества жизни неизлечимо больных граждан⁹. Такая помощь может оказываться в амбулаторных или стационарных условиях медицинскими работниками, прошедшими соответствующее обучение. Важным условием является то, что паллиативная помощь оказывается гражданам бесплатно. На наш взгляд, в законодательство необходимо внести соответствующие изменения, чтобы обеспечить

граждан также и психологической помощью, помощью в духовной сфере, организации досуга и т.д.

Для обеспечения различных прав граждан государство должно создавать все необходимые условия. Среди данных условий особое место занимает механизм правовой защиты, к которой относятся в том числе и нормы уголовного права. Выполнение процедуры эвтаназии должно находиться под особым контролем государства и любые правонарушения должны строго пресекаться. После внесения соответствующих коренных изменений в законодательство с целью легализации добровольной пассивной эвтаназии совершеннолетних граждан представляется необходимым внести изменения и в Уголовный кодекс РФ. Целесообразным видится в перспективе внесение в УК РФ статьи 125.1 «Незаконная эвтаназия» в следующей редакции: «Проведение процедуры эвтаназии с нарушением установленного законом порядка, а равно склонение к эвтаназии наказываемся...» Данное преступление являлось бы преступлением средней тяжести.

Выше нами был приведен возможный порядок осуществления данной процедуры, за нарушение которого наступала бы уголовная ответственность. Под склонением, в свою очередь, следует понимать любые умышленные действия, направленные на возбуждение у больных желания добровольно уйти из жизни, обратившись к врачам с просьбой о проведении процедуры эвтаназии.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Дмитриев Ю. А., Шленева Е. В. Право человека в Российской Федерации на осуществление эвтаназии // Государство и право. — 2000. — № 11. — С. 52—59.
2. Ковалев М. И. Право на жизнь и право на смерть // Государство и право. — 1992. — № 7. — С. 68—75.
3. Крылова Н. Е. Уголовное право и биоэтика: уголовно-правовые проблемы применения современных биомедицинских технологий : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2006.
4. Малеина М. Н. О праве на жизнь // Государство и право. — 1992. — № 2. — С. 50—59.
5. Сборник официальных документов Ассоциации врачей России : Врачебные ассоциации, медицинская этика и общемедицинские проблемы / под ред. В. Н. Урановой. — М. : ПАИМС, 1995.

Материал поступил в редакцию 15 июня 2015 г.

⁹ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Ст. 36.

EUTHANASIA: LEGALIZATION AND CRIMINAL LIABILITY

MUSTAFAYEV Seymur Eynur-ogly, postgraduate student of the Department of Criminal Law of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU)
][mustafaevs@day.az]
117425, Russia, Moscow, Varshavskoye shosse, 152-1-333

Review. *The article is devoted to criminal liability for euthanasia. By analyzing the international experience and the current Russian legislation, the author comes to the conclusion that it is necessary to legalize voluntary euthanasia for adult citizens in the Russian Federation. The regulation of the procedure of euthanasia at the legislative level and the establishment of criminal liability for the violation of the procedure of euthanasia turn out to be reasonable. The author gives his own understanding of this procedure and provides a draft article of the Criminal code.*

Keywords: *euthanasia, voluntary euthanasia, right to die, liability for euthanasia, voluntary departure from life, inducement to euthanasia, criminal liability*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Dmitriev Yu. A., Shleneva E. V. Pravo cheloveka v Rossijskoj Federacii na osushchestvlenie ehvtanazii // Gosudarstvo i pravo. — 2000. — № 11. — S. 52—59.
2. Kovalev M. I. Pravo na zhizn' i pravo na smert' // Gosudarstvo i pravo. — 1992. — № 7. — S. 68—75.
3. Krylova N. E. Uголовное право i bioehtika: uголовно-pravovye problemy primeneniya sovremennyh biomedicinskih tekhnologij : dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2006.
4. Maleina M. N. O prave na zhizn' // Gosudarstvo i pravo. — 1992. — № 2. — S. 50—59.
5. Sbornik oficial'nyh dokumentov Associacii vrachej Rossii : Vrachebnye associacii, medicinskaya ehtika i obshchemedicinskie problemy / pod red. V. N. Uranovoj. — M. : PAIMS, 1995.

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

А. Л. Осипов*

Производство о применении принудительных мер медицинского характера: национальное и международно-правовое измерения

Аннотация. Настоящая статья посвящена исследованию вопросов обеспечения прав и законных интересов лиц, страдающих психическими расстройствами, в ходе производства по уголовному делу в контексте международных стандартов справедливого судебного разбирательства, центральное место среди которых занимает прецедентная практика ЕСПЧ. Актуальность данной темы обусловлена значительным количеством решений ЕСПЧ, в которых констатируются нарушения прав данной категории субъектов уголовного процесса на судебную защиту, справедливое разбирательство, а также получение квалифицированной медицинской помощи. На современном этапе требует осмысления соответствие правовых позиций высших судов России и современных форм правоприменительной практики указанным правовым стандартам ЕСПЧ. В статье анализируются закономерности эволюции законодательного регулирования уголовно-процессуального статуса лиц, страдающих психическими расстройствами, описывается содержание новейших решений ЕСПЧ и Верховного Суда РФ по данной проблематике, выявляются современные тенденции российской судебной практики. Значительное внимание уделено выявлению проблемных областей правовой регламентации производства о применении принудительных мер медицинского характера и формулированию предложений *de lege ferenda*, направленных на совершенствование положений УПК РФ, гармонизацию его положений с актами ЕСПЧ на основе баланса публичных и частных интересов.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, психическое расстройство, меры медицинского характера, Европейский Суд по правам человека, прецедентное право, медицинская помощь, психиатрический стационар, судебное разбирательство, уголовное дело, суд, экспертиза.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.136-142

В современной системе правового регулирования производство о применении принудительных мер медицинского характера представляет собой специфическую форму уголовно-процессуальной деятельности. Ее генезис и последующее развитие обусловлены поиском адекватной модели ответа со стороны государства на нарушение уголовно-правово-

го запрета лицом, страдающим психическим расстройством и неспособным понести наказание за совершенное им деяние на общих основаниях. Динамика развития российского законодательства последних лет отражает попытки законодателя дифференцировать уголовно-процессуальное регулирование данной сферы правоотношений с учетом необходимо-

© Осипов А. Л., 2016

* Осипов Артем Леонидович, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовно-процессуального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

osipov1280@mail.ru

117437, Россия, г. Москва, ул. Академика Арцимовича, д. 9, кв. 43

сти обеспечения баланса конституционно значимых ценностей — интересов государства и лица, совершившего запрещенное уголовным законом деяние и нуждающегося в лечении психического расстройства. Правовое и фактическое положение такого лица изначально дуалистично: оно нуждается не только в реализации процессуальной функции защиты от выдвинутых в отношении него обвинений (тезиса о причастности к уголовному правонарушению), но и в создании государством адекватных условий для скорейшего получения им квалифицированной психиатрической помощи. Современная модель правового регулирования статуса таких лиц не может игнорировать содержание международных договорных норм и соответствующей им интерпретационной практики международных судебных органов. К числу важнейших источников международного права в рассматриваемом нами аспекте относится Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — Конвенция), нормы которой в единстве с правовыми позициями Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) закрепляют минимальные стандарты защищенности процессуальных и иных законных интересов лиц, страдающих психическими расстройствами.

Взаимодействие указанных правовых стандартов с источниками внутреннего права позволяет нам выделить следующие проблемные сферы правового регулирования.

1. Концептуальные основы уголовно-процессуального статуса лиц, в отношении которых ведется производство о применении принудительных мер медицинского характера

Основы правового статуса лиц, в отношении которых ведется производство о применении принудительных мер медицинского характера в порядке главы 51 УПК РФ, закрепляются международно-правовыми актами в области прав человека, положениями Конституции РФ

в их истолковании Конституционным Судом РФ (КС РФ), а также нормами уголовно-процессуального и иного отраслевого законодательства РФ. Так, ст. 6 Конвенции в ее истолковании ЕСПЧ закрепляет права обвиняемых, страдающих психическими расстройствами¹, на справедливое судебное разбирательство, необходимым элементом которого является гарантированная законом возможность личного и эффективного участия обвиняемого в судебном процессе. В постановлении ЕСПЧ по делу «Романов против России» от 20.10.2005 была выявлена системная проблема в российском правовом регулировании основ уголовного судопроизводства в отношении лиц, страдающих психическими расстройствами. Действовавшая на тот момент редакция главы 51 УПК РФ принципиально исключала саму возможность предоставления душевнобольным лицам возможности непосредственно осуществлять свои процессуальные права и нести корреспондирующие им обязанности. Нормы данного института воплощали в себе своего рода неопровержимую правовую презумпцию, согласно которой психическое расстройство лица (как в момент совершения преступления, так и наступившее впоследствии) безальтернативно исключало его способность быть полноправным участником уголовно-процессуальных отношений.

В противовес этому ЕСПЧ предложил совершенно иную концепцию правового регулирования статуса таких «обвиняемых». Согласно данной концепции лицо, страдающее психическим расстройством, должно сохранять возможность лично осуществлять свои процессуальные права, адекватные правам обвиняемого в уголовном процессе, до тех пор, пока органами власти не доказано наличие «особых обстоятельств», исключающих его участие в судопроизводстве по медицинским показателям.

Рецепция страсбургского подхода спустя два года после знакового решения ЕСПЧ по делу «Романов против России» произошла на уровне правовых позиций Конституционного Суда РФ².

¹ В рамках российской системы уголовно-процессуального регулирования данная категория субъектов уголовного судопроизводства именуется лицами, в отношении которых ведется производство о применении принудительных мер медицинского характера.

² См. подробнее: *Деменева А. В.* Правовые последствия постановлений Европейского Суда по правам человека по делам об оказании психиатрической помощи в России // *Международное правосудие.* 2014. № 2. С. 21—43.

В одном из своих решений он разъяснил, что лицо, в отношении которого ведется производство о применении принудительных мер медицинского характера, так же как подозреваемый и обвиняемый по уголовному делу, по существу, уличается в совершении деяния, запрещенного уголовным законом. Поэтому такому лицу, хотя оно и не привлекается к уголовной ответственности, должны обеспечиваться равные с другими лицами, в отношении которых осуществляется преследование, процессуальные права³. Основным фактором, определяющим предоставление лицам, в отношении которых ведется такое производство, возможности самостоятельного осуществления указанных процессуальных прав, является их психическое состояние, которое устанавливается судом в каждом уголовном деле на основе подтвержденных доказательствами фактических обстоятельств с помощью специальных познаний экспертов в области судебной психиатрии⁴. Данная правовая позиция КС РФ по прошествии времени нашла отражение в разъяснениях Верховного Суда РФ (ВС РФ), который конкретизировал применение судами отдельных гарантий защиты прав душевнобольных на личное участие в судебных заседаниях, о чем будет сказано ниже⁵.

Следующим этапом конвергенции международных и российских правовых подходов стала модернизация уголовно-процессуального закона. Системные изменения затронули практически все нормы главы 51 УПК РФ, квинтэссенция которых обозначена в ч. 1 ст. 437 УПК РФ, наделяющей душевнобольных лиц процессуальными правами, адекватными правам обвиняемых, и предоставляющей возможность их личного осуществления в зависимости от психического состояния душевнобольного лица на момент производства по уголовному делу. В качестве основного механизма верификации психического состояния таких лиц закон устанавливает производство судебно-психиатрической экспертизы, а также проведение медицинского освидетельствования в психиатрическом стационаре.

В целом необходимо отметить, что концептуальные основы уголовно-процессуального регулирования статуса данных участников

уголовного процесса отвечают требованиям международных стандартов.

2. Гарантии защиты прав душевнобольных на получение квалифицированной психиатрической помощи в период уголовного судопроизводства

Стандарты оказания квалифицированной психиатрической помощи лицам, в отношении которых ведется производство в порядке главы 51 УПК РФ, также нашли достаточно широкое освещение в прецедентной практике ЕСПЧ. Двумя ключевыми моментами в системе данных стандартов являются требования к качеству оказываемой медицинской помощи и требования к учреждению, в котором такая помощь оказывается (следственный изолятор или психиатрический стационар). В деле «Прошкин против России» предметом рассмотрения ЕСПЧ явилась жалоба на то, что лицо, страдающее серьезным психическим расстройством, содержалось под стражей в следственных изоляторах, несмотря на установленную медицинским заключением рекомендацию о его лечении в специализированном психиатрическом стационаре. Примечательно то, что в этом деле власти РФ не отрицали необходимости перевода Прошкина в специализированный стационар для получения им адекватного психиатрического лечения, но ссылались на фактическую невозможность выполнить данное условие в связи с отказом нескольких психиатрических стационаров принять к себе на лечение Прошкина по ряду формальных причин (в том числе из-за отсутствия у него документов, удостоверяющих личность).

В качестве общего принципа рассмотрения таких жалоб ЕСПЧ установил необходимость обеспечения соответствия между основаниями ограничения личной свободы и местом содержания заявителя под стражей. В этой связи требуют проверки условия содержания и лечения заключенного в специализированном (не терапевтическом) отделении СИЗО в сопоставлении с теми условиями, в которых содержатся остальные заключенные. При установлении несоответствия данных условий требованиям

³ Пункт 3.1 постановления КС РФ от 20.11.2007 № 13-П // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Пункт 1.2 постановления КС РФ от 20.11.2007 № 13-П.

⁵ Постановление Пленума ВС РФ от 07.04.2011 № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

медицинского заключения в отношении заключенного он подлежит переводу в медицинский стационар в течение разумного срока. Задержка в 6 месяцев при переводе Прошкина из СИЗО в специализированный стационар признана ЕСПЧ недопустимой. Стоит также отметить, что согласно практике ЕСПЧ обязанность обеспечить адекватные условия содержания и лечения заключенного, страдающего психическим расстройством, возникает у государства не с момента вступления в законную силу постановления суда о применении к заключенному принудительной меры медицинского характера, а с момента установления у заключенного признаков такого заболевания (в том числе в период досудебного производства).

Согласно смыслу ч. 1 ст. 435 УПК РФ и правовым позициям ЕСПЧ необходимость помещения лица в специализированный психиатрический стационар возникает при одновременном наличии двух условий:

1. В материалах уголовного дела имеется заключение экспертизы о том, что заключенный страдает хроническим психическим расстройством, требующим стационарного лечения⁶.
2. Медицинская часть следственного изолятора не имеет специально оборудованного психиатрического отделения, персонал которого способен оказать заключенному адекватное лечение в соответствии с его индивидуальными медицинскими показаниями.

При отсутствии любого из этих условий мера пресечения в виде заключения под стражу отмене не подлежит, и заключенный может получать медицинскую помощь в рамках следственного изолятора⁷.

При переводе лица, в отношении которого ведется производство по уголовному делу, в психиатрический стационар в порядке, пред-

усмотренном ч. 1 ст. 435 УПК РФ, избранная в отношении него мера пресечения подлежит отмене, так как согласно закону психиатрический стационар не может являться местом исполнения меры пресечения в виде заключения под стражу⁸. Единственным предусмотренным законом исключением из этого правила является ситуация, при которой подозреваемый или обвиняемый помещается в психиатрический стационар на обследование для производства судебной психиатрической экспертизы согласно ст. 203 УПК РФ. Между тем отсутствие в тексте УПК РФ четких критериев, определяющих допустимость лечения лица в следственном изоляторе или необходимость его перевода в стационарную медицинскую организацию, противоречит требованиям международных стандартов и порождает противоречивую правоприменительную практику⁹.

3. Процессуальные гарантии и формы реализации душевнобольными своего права на личное участие в судебном разбирательстве

Важность обеспечения непосредственного участия лица, страдающего психическим расстройством, в судебном заседании, затрагивающем его интересы, акцентировалась ЕСПЧ в упомянутом постановлении «Романов против России». Практическая значимость реализации данного положения обусловлена двумя соображениями. Во-первых, опираясь на принципы непосредственного исследования и свободы оценки доказательств, суд в процессе вербальной коммуникации и визуального восприятия таких лиц получает возможность лучше оценить особенности их психического состояния на период судебного разбирательства и принять мотивированное решение о применении адекватной принудительной меры

⁶ Кассационное определение Московского городского суда от 14.12.2011 по делу № 22-15301 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ См., например: постановление Краснодарского краевого суда от 09.01.2014 № 4у-8362/13 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Исчерпывающий перечень мест содержания под стражей определяется ст. 7 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

⁹ Определение Московского городского суда от 23.11.2011 № 22-14486 ; постановление Президиума Ярославского областного суда от 03.11.2010 № 44-у-188-2010.

медицинского характера. Во-вторых, само лицо, в отношении которого рассматривается уголовное дело, получает возможность быть услышанным судом, реализовать свое право на судебную защиту и доступ к правосудию в форме состязательного судопроизводства, что само по себе является важным компонентом справедливой процедуры рассмотрения дела в соответствии с практикой ЕСПЧ. Следуя прецедентам данной практики, ч. 1 ст. 441 УПК РФ закрепляет возможность личного участия в судебном заседании душевнобольных, если только подтвержденное медицинским заключением состояние их психического здоровья не исключает такого участия¹⁰. Интерпретируя содержание данной статьи, ВС РФ предусмотрел возможность проведения судебного заседания по данной категории уголовных дел в трех формах: с участием лица, страдающего психическим расстройством; в отсутствие такого лица; проведение выездного судебного заседания в помещении психиатрического стационара, где находится на лечении душевнобольной¹¹. Последний вариант предусмотрен для рассмотрения судом вопросов продления, изменения или прекращения применения принудительных мер медицинского характера. Важным также является разъяснение ВС РФ, согласно которому лицо, находящееся в психиатрическом стационаре, должно быть извещено судом о дате, месте и времени судебного заседания для того, чтобы иметь возможность реализовать свои процессуальные права.

Исходя из тех же критериев решается вопрос обеспечения таким лицам возможности участия в судебных заседаниях вышестоящих судебных инстанций. Необеспечение судом лицу, в отношении которого ведется или велось производство о применении принудительной меры медицинского характера, права лично участвовать в судебном заседании, если его психическое состояние позволяло ему участвовать в судебном заседании и осуществлять

свои процессуальные права, является нарушением, влекущим отмену состоявшегося судебного решения¹².

В целом практика применения положений УПК РФ относительно обеспечения возможности личного участия в судебных заседаниях лиц с психическими заболеваниями не отличается единообразием. Положения закона не содержат гарантий разрешения данного вопроса в рамках состязательной судебной процедуры на основе медицинских данных, сохраняющих свою актуальность на дату проведения судебного заседания. В ряде случаев вышестоящие инстанции пересматривали немотивированные решения судов об ограничении доступа душевнобольных в судебные заседания, принятые на основании заключений экспертиз, полученных за несколько месяцев до рассмотрения дела в суде¹³.

Подводя итоги проведенного исследования, необходимо отметить общий положительный сдвиг в сфере основ российского правового регулирования уголовно-процессуальной дееспособности лиц, страдающих психическими расстройствами, за счет признания за ними возможности осуществления процессуальных прав. Вместе с тем качество отдельных положений закона является недостаточным для обеспечения единообразной практики их применения в соответствии со стандартами ЕСПЧ. В частности, в законе не формализован момент начала производства о применении в отношении лица принудительных мер медицинского характера, что ведет к неоправданному расширению пределов усмотрения следователя при решении вопроса своевременности привлечения к участию в деле защитника и законного представителя, а также актуализации иных правовых гарантий, соответствующих особому статусу лиц, страдающих психическими расстройствами. В связи с этим некоторые исследователи высказывают обоснованные предложения о внесении в закон изменений,

¹⁰ Комментарий к постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам / Н. И. Бирюков, О. Н. Ведерникова, С. А. Ворожцов [и др.] ; под общ. ред. В. М. Лебедева. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2014. 816 с.

¹¹ Постановление Пленума ВС РФ от 07.04.2011 № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Обзор судебной практики по уголовным делам за октябрь 2012 года (подготовлен Белгородским областным судом) // Информационный бюллетень. 2012. № 11, ноябрь.

¹³ Бюллетень Верховного Суда Республики Карелия. 2012. № 2 (27).

обязывающих следователя при наличии предусмотренных законом оснований выносить постановление о возбуждении производства о применении принудительных мер медицинского характера и вручать его копию лицу, страдающему психическим расстройством¹⁴. Мы полностью поддерживаем необходимость данных изменений.

Не отличаются ясностью и предсказуемостью применения нормы УПК РФ, закрепляющие условия и сроки допуска к участию в деле законного представителя лица, страдающего психическим расстройством, а также сроки и условия перевода таких лиц для лечения в стационарные медицинские учреждения до окончания производства по делу. Отсутствуют положения, определяющие периодичность медицинского освидетельствования душевнобольных на предмет определения их способности к осуществлению процессуальных прав¹⁵.

Указанные нормативные лакуны позволяют нам сформулировать несколько предложений *de lege ferenda* в целях гармонизации рассматриваемого процессуального института с международными стандартами. В УПК РФ необходимо внести дополнение, согласно которому следователь обязан привлечь к участию в деле законного представителя лица, страдающего психическим расстройством, с момента вынесения постановления о назначении в отношении него судебно-психиатрической экс-

пертизы. Ведомственные нормативные акты, определяющие порядок оказания медицинской помощи в системе следственных изоляторов, следует дополнить положениями о том, что срок перевода лица в специализированный психиатрический стационар в соответствии с заключением судебно-психиатрической экспертизы или актом медицинского освидетельствования следственного изолятора не должен превышать 6 месяцев с момента получения администрацией изолятора такого заключения или акта.

Кроме того, следуя выводам ЕСПЧ в постановлении по делу «Ялков против России» от 18.06.2015, положения УПК РФ следует дополнить нормами о том, следователь и суд не реже чем 1 раз в месяц должны запрашивать заключение комиссии экспертов (акт освидетельствования) медицинского стационара (медицинской части следственного изолятора) относительно способности лица, в отношении которого ведется производство, самостоятельно осуществлять свои процессуальные права. При этом следователя и суд в таких случаях нужно обязать выносить мотивированное решение по вопросу об отказе в допуске таких лиц к участию в процессуальных действиях.

Реализация указанных новаций будет способствовать большей гармонизации российской правоприменительной практики с правовыми стандартами ЕСПЧ.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Воскобойник И.* Проблемы обеспечения прав и законных интересов лиц, в отношении которых ведется производство по применению принудительных мер медицинского характера // Уголовное право. — 2009. — № 1. — С. 81—86.
2. *Говрунова А. И.* Процессуальные права и законные интересы лица, в отношении которого ведется производство о применении принудительных мер медицинского характера // Общество и право. — 2010. — № 2. — С. 212—215.

¹⁴ *Говрунова А. И.* Процессуальные права и законные интересы лица, в отношении которого ведется производство о применении принудительных мер медицинского характера // Общество и право. 2010. № 2. С. 212—215 ; *Воскобойник И.* Проблемы обеспечения прав и законных интересов лиц, в отношении которых ведется производство по применению принудительных мер медицинского характера // Уголовное право. 2009. № 1. С. 81—86.

¹⁵ На несовершенство российской правоприменительной практики в этом аспекте ЕСПЧ обратил внимание в постановлении по делу «Ялков (Yaikov) против России» от 18.06.2015, подтвердив устоявшиеся правовые позиции из своего постановления по делу «Winterwerp v. the Netherlands» от 24.10.1979 (URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#> (дата обращения: 16.07.2015)).

3. Деменева А. В. Правовые последствия постановлений Европейского Суда по правам человека по делам об оказании психиатрической помощи в России // Международное правосудие. — 2014. — № 2. — С. 21—43.
4. Комментарий к постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам / Н. И. Бирюков, О. Н. Ведерникова, С. А. Ворожцов [и др.] ; под общ. ред. В. М. Лебедева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2014. — 816 с.
5. Стандарты справедливого правосудия (международные и национальные практики) / кол. авторов ; под ред. д. ю. н. Т. Г. Морщаковой. — М. : Мысль, 2012. — 584 с.

Материал поступил в редакцию 19 июля 2015 г.

PROCEDURE ON THE APPLICATION OF COMPULSORY MEDICAL MEASURES: NATIONAL AND INTERNATIONAL LEGAL DIMENSION

OSIPOV Artem Leonidovich, PhD in Law, Senior Lecturer at the Department of Criminal Procedure Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
[osipov1280@mail.ru]
117437, Russia, Moscow, Akademika Artsimovicha Street, 9, apt. 43

Review. *This article is devoted to the study of issues of rights and legitimate interests of persons with mental disorders in the course of criminal proceedings in the context of international fair trial standards, the central of which is the case law of the ECHR. The relevance of this topic is due to a considerable number of ECHR judgments in which the ascertained violations of the rights of this category of subjects of criminal proceedings for judicial protection, a fair trial, as well as qualified medical assistance. At the present stage it is necessary to consider the compliance of legal position of higher courts in Russia and modern forms of enforcement practice with the specified legal standards of the ECHR. The article analyzes the patterns of evolution of legal regulation of criminal procedure status of persons with mental disorders, describes the content of the latest decisions of the ECHR and the Supreme Court on these matters, and identifies current trends in the Russian judicial practice. Considerable attention is given to the identification of problematic areas of legal regulation of procedure on application of compulsory medical measures and to the formulation of proposals de lege ferenda aimed at improving the provisions of the Criminal Procedural Code, the harmonization of its provisions with the acts of the ECHR on the basis of the balance of public and private interests.*

Keywords: *criminal proceedings, mental disorder, medical measures, ECHR, case law, medical assistance, residential psychiatric facility, court proceedings, criminal case, trial, expert examination*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Voskoboynik I. Problemy obespecheniya prav i zakonnyh interesov lic, v otnoshenii kotoryh vedetsya proizvodstvo po primeneniyu prinuditel'nyh mer medicinskogo haraktera // Ugolovnoe pravo. — 2009. — № 1. — С. 81—86.
2. Govrunova A. I. Processual'nye prava i zakonnye interesy lica, v otnoshenii kotorogo vedetsya proizvodstvo o primenenii prinuditel'nyh mer medicinskogo haraktera // Obshchestvo i pravo. — 2010. — № 2. — С. 212—215.
3. Demeneva A. V. Pravovye posledstviya postanovlenij Evropejskogo Suda po pravam cheloveka po delam ob okazanii psihiatricheskoy pomoshchi v Rossii // Mezhdunarodnoe pravosudie. — 2014. — № 2. — С. 21—43.
4. Комментарий к постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам / Н. И. Бирюков, О. Н. Ведерникова, С. А. Ворожцов [и др.] ; под общ. ред. В. М. Лебедева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2014. — 816 с.
5. Стандарты справедливого правосудия (международные и национальные практики) / кол. авторов ; под ред. д. ю. н. Т. Г. Морщаковой. — М. : Мысль, 2012. — 584 с.

И. И. Писаревский*

Соотношение познания и доказывания при определении наказания и проблема качества приговоров

Аннотация. Основная проблема статьи — необходимость надлежащего решения вопроса о наказании по уголовному делу, которая рассматривается в двух аспектах — теоретическом и практическом.

Теоретический аспект заключается в установлении природы деятельности по определению наказания, а именно является ли эта деятельность познавательной и если является, то исчерпывается ли это познание доказыванием? Приминая к распространенной позиции тех авторов, кто признает познавательный характер за указанной деятельностью, мы отстаиваем позицию, что доказывание, несмотря на всю свою значимость, не исчерпывает процесс познания по уголовному делу. В частности, это демонстрируется в контексте изучения личности обвиняемого на основе ст. 73 УПК РФ, а также исходя из возможности суда и следователя непосредственно воспринимать свойства личности обвиняемого.

Вышеуказанные теоретические положения используются для решения практического аспекта проблемы, который заключается в крайне и перманентно низком качестве приговоров с точки зрения раскрытия вопросов наказания. В подтверждение приводятся позиции ученых, эмпирические данные, в том числе результаты анкетирования лиц, отбывающих реальное наказание в виде лишения свободы, позиции высших судов.

В качестве возможных направлений решения проблемы предлагается пересмотреть, с одной стороны, обоснованность столь жестких требований процессуальной формы при решении вопросов наказания, а с другой — разделение процессов по решению судом вопросов о виновности и о наказании. В подтверждение обоснованности указанных подходов приводится опыт зарубежных стран (США), дореволюционного отечественного законодательства, а также позиции отдельных ученых.

Ключевые слова: уголовное наказание, доказывание, познание, личность обвиняемого, процессуальная форма, приговор, непосредственное познание.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.143-151

Интересной в практическом и теоретическом плане особенностью вопроса о наказании является, как нам кажется, его нахождение на стыке важнейших базовых проблем уголовного процесса.

Одной из таких теоретических проблем является соотношение уголовно-процессуального доказывания и познания по уголовному делу в целом, а также вытекающий из этого вопрос о

том, относится ли вообще деятельность по определению наказания к познавательной. На сегодняшний день указанные проблемы получили широкое освещение в научной литературе. Им посвящены работы В. Я. Дорохова, Е. Г. Мартыничика, Ю. М. Groшевого, А. С. Барабаша, Л. Надь, Ф. Н. Фаткуллина, М. Ф. Маликова, Я. О. Мотовилокера и других ученых, одни из которых исходят из отождествления познания и доказывания

© И. И. Писаревский, 2016

* Писаревский Илья Игоревич, аспирант кафедры уголовного процесса Юридического института Сибирского федерального университета (СФУ)

iliay@mail.ru

660112, Россия, г. Красноярск, Metallургов, д. 22а, кв. 22

по уголовному делу¹, другие — из их частичного несовпадения². Также по-разному решается вопрос о природе деятельности по определению наказания. Мы, в свою очередь, солидарны с теми авторами, кто исходит из познавательного характера последней³, и хотели бы рассмотреть, как соотносится познание и доказывание в контексте решения вопроса о наказании. Данный научный интерес вызван тем, что нам не встретилась позиция, согласно которой обозначенная проблема рассматривалась бы в контексте изучения личности обвиняемого, чью характеристику требует учитывать законодатель при определении наказания. Вместе с тем это может дать любопытные результаты.

Не оспаривая роль доказывания, которое справедливо называют ядром или стержнем уголовно-процессуальной деятельности⁴, понижающим собой все стадии уголовного процесса⁵, центральным узлом всей системы судопроизводства, душой всего уголовного процесса⁶, можно заключить, что как минимум в вопросах определения наказания и изучения личности доказывание, безусловно являясь разновидностью познавательной деятельности, в то же время не исчерпывает собой весь познавательный процесс.

Так, если обратиться к формулировке п. 3 ч. 1 ст. 73 УПК РФ, то обнаружится интересное обстоятельство, которое, казалось бы, лежит на поверхности, но при этом обходится стороной многими исследователями. Интересующая нас норма говорит о необходимости установления «обстоятельств, характеризующих личность обвиняемого». Хотя какое значение имеют обстоятельства, характеризующие личность, без формирования самой характеристики, из них вытекающей? Данная формулировка п. 3 ч. 1 ст. 73 УПК РФ предполагает продолжение пути познания и на основании доказанных обстоятельств установление уже самих уголовно значимых характеристик личности для избрания эффективных мер воздействия на нее. При этом сами эти обстоятельства есть не что иное, как доказательственные факты, иными словами — лишь промежуточные звенья на пути познания характеристик личности.

Отголоски подобного понимания мы встречаем в специальных исследованиях, посвященных установлению обстоятельств, характеризующих личность. Например, Н. Н. Гребнева указывает, что именно личность и сведения о личности являются одним из элементов предмета доказывания по каждому уголовному делу⁷.

¹ См., например: *Барабаш А. С.* Сущность уголовного процесса и его роль в формировании ответственности правонарушителя. Красноярск, 1997. 131 с.; *Фаткуллин Ф. Н.* Общие проблемы процессуального доказывания. 2-е изд. перераб. и доп. Казань, 1976. 203 с.; *Доля Е. А.* Формирование доказательств на основе результатов оперативно-розыскной деятельности: монография. М., 2009. 376 с.

² См., например: *Арсеньев В. Д.* Вопросы общей теории судебных доказательств в советском уголовном процессе. М., 1964. 178 с.

³ *Мартынич Е. Г.* Основы формирования приговора в советском уголовном процессе: научное издание / отв. ред. П. С. Никитюк. Кишинев, 1989. С. 109; *Мотовиловкер Я. О.* Основной вопрос уголовного дела и его компоненты. Вопросы факта и права: монография. Воронеж, 1984. С. 70; *Грошевой Ю. М.* Сущность судебных решений в советском уголовном процессе. Харьков, 1979. С. 9—42; *Маликов М. Ф.* Эффективность приговора в советском уголовном процессе. Вопросы теории и практики / под ред. М. С. Брайнина. Саратов, 1982. С. 43.

⁴ *Очередин В. Т.* Доказывание в уголовном процессе: учеб. пособие. Волгоград, 2005. С. 5; *Старикова Ю. А., Лубин С. А.* Опыт корректировки некоторых ключевых понятий теории доказательств и доказывания // *Российский следователь*. 2007. № 1. С. 7; *Лупинская П. А.* Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство, практика. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 127.

⁵ *Сердюков П. П.* Доказательства в стадии возбуждения уголовного дела: учеб. пособие. Иркутск, 1981. С. 11; *Григорьев В. Н.* Возбуждение уголовного дела: лекция-консультация по уголовному процессу. М., 2002. С. 5.

⁶ *Спасович В. Д.* О теории судебно-уголовных доказательств в связи с судостроительством и судопроизводством. М., 2001. С. 4.

⁷ *Гребнева Н. Н.* Обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого, как элемент предмета доказывания по уголовному делу: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006. С. 23, 24, 40.

А. П. Гуськова отмечает, что установлению в ходе доказывания подлежат данные о личности как целостной системе ее взаимосвязанных свойств, качеств, признаков⁸. Таким образом, совершенно справедливо демонстрируется, что объектом познания по уголовному делу выступает в конечном итоге сама личность, а предметом — ее уголовно-значимые характеристики, восполняя тем самым содержание п. 3 ч. 1 ст. 73 УПК РФ.

Таким образом, изначально происходит установление обстоятельств, характеризующих личность обвиняемого, затем на основании этих обстоятельств познаются сами характеристики личности, а затем уже с учетом этих характеристик и, разумеется, иных обстоятельств, подлежащих доказыванию, формируется итоговое знание о конкретном виде и мере наказания.

Из вышеуказанного следует, что мыслительный процесс проходит две стадии. Первая стадия характеризуется тем, что в ходе оперирования доказательствами устанавливаются доказательственные факты, на основании оценки которых формируется знание об уголовно значимых характеристиках личности. На второй стадии мыслительные операции совершаются на основании знания обо всех обстоятельствах, подлежащих доказыванию, в результате чего и формируется итоговое знание о наказании. И если первая стадия полностью укладывается в современную доктрину доказывания, то вторая выходит за ее границы в силу того, что сами доказательства и доказательственные факты остались позади, на этапе, когда мы формировали знание о характеристиках личности и об иных обстоятельствах, подлежащих доказыванию. Таким образом, они, разумеется, присутствуют в познавательном процессе, однако сам этот процесс уже не может быть представлен как оперирование доказательствами, что составляет основу определения доказывания⁹.

Более того, даже познание самих обстоятельств, характеризующих личность, не может быть ограничено рамками доказывания.

Как справедливо отмечает Н. Т. Ведерников, при познании личности изучается не только прошлое, но и настоящее данного человека, включая проявления его свойств на момент изучения¹⁰. В связи с этим следователь и судья как должностные лица, к чьим обязанностям, в том числе посредством указания в п. 3 ч. 1 ст. 73 УПК РФ, отнесена необходимость исследовать личность обвиняемого и которые находятся с ним длительное время в непосредственном контакте, могут познавать отдельные характеризующие его обстоятельства путем непосредственного наблюдения¹¹. Доказывание же, как было отмечено ранее, предполагает познание, опосредованное доказательствами.

На это нам могут возразить, что сам по себе метод наблюдения является стандартным в наборе познавательного инструментария следователя и судьи, и это действительно так. Однако обычно результаты непосредственного наблюдения вводятся в процесс опосредованно, например через протоколы следственных действий или судебного заседания при производстве осмотра места происшествия, местности и помещения, либо же через оперирование доказательствами, например при осмотре вещественных доказательств. Наблюдение при этом происходит в строго контролируемых условиях, жестко ограничено во времени, протекает по инициативе сторон и т.д.

В то же время восприятие судом и следователем поведения личности происходит не только в рамках специальных следственных действий, таких как допрос, но и стихийно в рамках всего процесса их взаимодействия. Более того, часть информации о личности посылается судье и следователю по невербальным каналам общения, через жесты, мимику обвиняемого.

⁸ Гуськова А. П. Личность обвиняемого в уголовном процессе : Проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1997. С. 64.

⁹ См., например: Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса : в 2 т. М., 1968. Т. 1 : Основные положения науки советского уголовного процесса. С. 295.

¹⁰ Ведерников Н. Т. Личность обвиняемого и подсудимого (понятие, предмет и методика изучения) / под ред. М. К. Свиридова. Томск, 1978. С. 98.

¹¹ Ведерников Н. Т. Указ. соч. С. 100.

Полагается, что исходя в том числе из этой посылки в теории уголовного процесса получила широкое распространение идея о необходимости подготовки на стадии предварительного расследования и по итогам судебного разбирательства некой обобщающей характеристики личности обвиняемого, которая бы включала в себя и результаты непосредственно наблюдения за его поведением. Подобные предложения, основанные на наработках советских процессуалистов, высказываются и в современных работах¹². Основной задачей этих характеристик видится не только фиксация разрозненной информации о личности обвиняемого, придание ей целостности и системности, но и решение проблемы, связанной с введением ее в процесс, путем придания надлежащей формы.

Наше отношение к подобного рода характеристикам скорее отрицательное, так как информация о личности, имеющая процессуальное значение, и так должна быть в силу п. 3 ч. 1 ст. 73 УПК РФ обобщена и систематизирована в итоговых процессуальных документах, таких как обвинительное заключение и приговор. Этим, в свою очередь, автоматически снимается проблема обеспечения формы введения ее в уголовный процесс.

Здесь, таким образом, мы выходим на следующий уровень проблемы соотношения познания и доказывания при изучении личности обвиняемого, а именно на проблему процессуальной формы. Доказывание общепризнанно рассматривается как единство формы и содержания, где под формой понимается строго установленный порядок получения значимой для уголовного дела информации и ее фиксации. Соответственно, таким же единством отличается каждое доказательство. Необходимо отметить, что институт процессуальной формы доказывания возник давно, при этом на каких-то этапах развития уголовно-процессуальной мысли и законодательства форме доказательств с точки зрения соблюдения порядка их получения даже отдавалось приоритетное значение.

Верно то, что предъявляемая законом к установлению обстоятельств, подлежащих доказыванию, особая строгость объясняется сложностью познавательной задачи и условиями ее решения, характеризующимися столкновением противоречивых интересов и страстей вокруг расследуемого или разбираемого судом уголовного дела¹³. Процессуальная форма в отношении познания события преступления, субъективной стороны состава предохраняет нас от возможных злоупотреблений в части формирования доказательственной базы, обеспечивает тщательную проверку доказательств и их источников. В этой связи она, безусловно, необходима.

Однако оправдан ли этот подход по отношению к обстоятельствам, характеризующим личность обвиняемого? Выше нами косвенно была затронута эта проблема применительно к вопросу непосредственного восприятия личности обвиняемого судьей и следователем. Здесь же мы считаем необходимым обратить внимание на следующее обстоятельство — крайне низкий уровень качества приговоров в части фиксации результатов исследования личности обвиняемого и, как следствие, в части обоснования и мотивировки вопросов наказания по уголовному делу.

На эту проблему так или иначе обращали внимание многие ученые, посвятившие себя исследованию как общих проблем приговора, так и специальных вопросов изучения личности обвиняемого по уголовному делу. Обширный эмпирический базис этой проблемы содержится в работе М. Ф. Маликова, который, в частности, отмечает, что лишь по 7,3 % исследованных дел в приговорах содержались данные о нравственных качествах обвиняемого¹⁴. На практику умолчания об обстоятельствах, характеризующих личность, и распространенность в приговорах «глухой ссылки» на то, что суд назначил наказания «с учетом личности подсудимого», «учитывая данные о личности», обращает внимание С. Г. Мирецкий¹⁵. На недостаточность

¹² См., например: *Неретин Н. Н.* Изучение личности обвиняемого при производстве предварительного следствия в уголовном судопроизводстве // *Уголовное судопроизводство*. 2009. № 1. С. 17—18.

¹³ *Курс советского уголовного процесса: Общая часть / под ред. проф. А. Д. Бойкова и И. И. Карпеца*. М., 1989. С. 547.

¹⁴ Подробнее см.: *Маликов М. Ф.* Указ. соч. С. 124—125.

¹⁵ *Мирецкий С. Г.* Приговор суда. М., 1989. С. 56.

сведений о личности обвиняемого в материалах уголовных дел указывает Н. Т. Ведерников¹⁶. Данная проблема осознается и на уровне судебной практики. В постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 30.06.1969 № 4 «О судебном приговоре»¹⁷ обращается внимание, что в приговоре необходимо указывать, какие конкретные обстоятельства, свидетельствующие о характере и степени общественной опасности преступления, а также о личности виновного, учтены судом при избрании меры наказания; ссылка в приговоре лишь на то, что наказание назначено «с учетом личности виновного», является недостаточной. Почти без изменений данная формулировка включена в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.04.1996 № 1 «О судебном приговоре»¹⁸. Однако, к сожалению, существенных позитивных сдвигов в вопросе изучения личности и мотивировки вопросов наказания на сегодняшний день не наблюдается. В частности Н. Н. Неретин, ссылаясь на изучение судебно-следственной практики Оренбургской области за 2003—2007 гг., отмечает, что изучение личности обвиняемого ограничивается истребованием характеристик с места работы и жительства, справок о судимости и из психоневрологических и наркологических диспансеров¹⁹. Данное обстоятельство подтверждается и нашим выборочным исследованием приговоров, размещенных в свободном доступе на официальном интернет-портале ГАС РФ «Правосудие»²⁰. Вместе с тем, как показал анализ анкетирования лиц, осужденных к лишению свободы и отбывающих наказание, из 30 опрошенных 25 ответили, что вывод о наказании необходимо надлежащим образом обосновывать. При этом 18 человек ответили, что их отношение к назначенному наказанию могло бы измениться в лучшую сторону при условии его надлежащего обоснования, 7 респондентов затруднились дать ответ и лишь 5 ответили отрицательно²¹.

Таким образом, можно констатировать перманентную неэффективность сложившегося уголовно-процессуального порядка по вопросам исследования личности обвиняемого и определения наказания. Конечно, было бы неправильно говорить, что только недостаточное внимание к исследованию личности обвиняемого со стороны следствия и судьи является препятствием на пути обоснования справедливого наказания. Существенный вклад в это вносит и пространность формулировок законодательства, не конкретизирующих сведения о личности, подлежащие установлению, что порождает множественность подходов к решению этого вопроса в уголовно-процессуальной науке и затрудняет использование ее достижений практикой. И отсутствие, даже на уровне теории, механизмов соотношения конкретных обстоятельств уголовного дела с выбором вида и размера санкции.

Однако в какой-то мере сгладить указанные неблагоприятные факторы и способствовать решению поставленной проблемы может, по нашему мнению, пересмотр взглядов на значение, роль и границы применения процессуальной формы доказывания. Вновь не оспаривая ее важность и в целом позитивное значение для рассмотрения уголовного дела, полагаем, что в силу вышеизложенных обстоятельств негативные последствия излишней формализации процесса превалируют над заключенным в ней позитивным потенциалом.

Помимо отмеченного постоянного неконтролируемого воздействия личности обвиняемого на властных субъектов в лице следователя и суда, многие данные о личности в принципе тяжело преобразовать в процессуальную форму, например манеру общения обвиняемого с участниками процесса, результаты его интеллектуального и творческого труда (созданные обвиняемым произведения искусства и т.д.).

¹⁶ Ведерников Н. Т. Указ. соч. С. 135.

¹⁷ Бюллетень Верховного Суда СССР. 1969. № 4. С. 9—13.

¹⁸ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 7. С. 2—8.

¹⁹ Неретин Н. Н. Указ. соч. С. 17.

²⁰ URL: <http://bsr.sudrf.ru/big/sudrf.html> (дата обращения 01.07.2015).

²¹ Анкетирование произведено в отношении лиц, отбывающих наказание в исправительной колонии № 22 по Красноярскому краю общего режима для содержания женщин, осужденных к лишению свободы.

В этой связи интересен опыт США, где в некоторых штатах процесс принятия решения о виновности и о наказании сепарирован. При рассмотрении дела судом присяжных, после признания обвиняемого виновным, стороны могут представлять новые доказательства в упрощенной форме, необходимые для принятия решения о наказании²². В случае рассмотрения дела судьей, также после признания обвиняемого виновным, специальное должностное лицо — probation officer — осуществляет сбор информации о личности обвиняемого, оформляемой в итоговой характеристике PSIR (presentence investigation report), выводы которой на сегодняшний день, как правило, могут обжаловаться²³. Указанная характеристика предусматривает большой объем информации, включающий в себя, помимо стандартного набора обстоятельств (таких как семейное положение, род занятий, различного рода зависимости), также исследование, например, детства обвиняемого²⁴.

Похожие предложения мы встречаем и у современных процессуалистов. Например, придерживаясь строгости в доказывании об-

стоятельств, необходимых для назначения наказания, А. С. Барабаш и А. А. Брестер все же предлагают разделить основной доказательственный процесс на процесс по установлению обстоятельств, необходимых для квалификации деяния, и дополнительный — для установления обстоятельств, от которых зависит выбор размера и вида наказания²⁵. В этой связи следует отметить, что данные механизмы не являются чем-то революционно-новым для российского уголовного процесса, и раньше, в той или иной мере, были неотъемлемой составляющей уголовного судопроизводства по Уставам 1864 года, что следует, в частности, из содержания статей 72, 73²⁶.

В заключение необходимо отметить, что намеченные нами направления решения проблемы наказания не презентуются как единственно верные, вместе с тем они полностью укладываются в актуализированную в настоящей статье необходимость изменения подходов к определению наказания, обусловленную неудовлетворительным состоянием правоприменительной практики.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арсеньев В. Д. Вопросы общей теории судебных доказательств в советском уголовном процессе. — М. : Юридическая литература, 1964. — 178 с.
2. Барабаш А. С. Сущность уголовного процесса и его роль в формировании ответственности правонарушителя. — Красноярск : Изд-во Красноярского гос. ун-та, 1997. — 131 с.
3. Барабаш А. С., Брестер А. А. Установление обстоятельств совершенного преступления и оснований назначения наказания — два самостоятельных этапа судебного следствия // Вестник Омского ун-та. — Серия : Право. — 2014. — № 1. — С. 167—172.
4. Ведерников Н. Т. Личность обвиняемого и подсудимого (понятие, предмет и методика изучения) / под ред. М. К. Свиридова. — Томск : Изд-во Томского ун-та, 1978. — 172 с.
5. Гребнева Н. Н. Обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого, как элемент предмета доказывания по уголовному делу : дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2006. — 220 с.

²² Rolando V. del Carmen. Criminal procedure Law and practice. 8th edition. Belmont : Wadsworth, Cengage Learning, 2010. P. 59.

²³ Rolando V. del Carmen. Op. cit. P. 59.

²⁴ The presentence investigation report. Publication 107, Office of Probation and Pretrial Services Administrative Office of the United States Courts, 2006. P. III-25 // URL: <http://www.fd.org/docs/select-topics/sentencing-resources/the-presentence-investigation-report.pdf?sfvrsn=4> (дата обращения 01.07.2015).

²⁵ Барабаш А. С., Брестер А. А. Установление обстоятельств совершенного преступления и оснований назначения наказания — два самостоятельных этапа судебного следствия // Вестник Омского ун-та. Серия : Право. 2014. № 1. С. 172.

²⁶ Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. 2-е изд., доп. СПб. : Типография Второго Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1867. С. 15.

6. Григорьев В. Н. Возбуждение уголовного дела : лекция-консультация по уголовному процессу. — М. : Изд-во ИМЦ ГУК МВД России, 2002. — 186 с.
7. Грошевой Ю. М. Сущность судебных решений в советском уголовном процессе. — Харьков : Вища школа, Изд-во при Харьковском ун-те, 1979. — 143 с.
8. Гуськова А. П. Личность обвиняемого в уголовном процессе : Проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. — Екатеринбург, 1997. — 388 с.
9. Доля Е. А. Формирование доказательств на основе результатов оперативно-розыскной деятельности : монография. — М. : Проспект, 2009. — 376 с.
10. Курс советского уголовного процесса : Общая часть / под ред. проф. А. Д. Бойкова и И. И. Карпеца. — М. : Юрид. лит., 1989. — 640 с.
11. Лупинская П. А. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство, практика. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2010. — 240 с.
12. Маликов М. Ф. Эффективность приговора в советском уголовном процессе. Вопросы теории и практики / под ред. М. С. Брайнина. — Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1982. — 182 с.
13. Мартынич Е. Г. Основы формирования приговора в советском уголовном процессе : научное издание / отв. ред. П. С. Никитюк. — Кишинев : Штиинца, 1989. — 168 с.
14. Мотовиловкер Я. О. Основной вопрос уголовного дела и его компоненты. Вопросы факта и права : монография. — Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1984. — 152 с.
15. Неретин Н. Н. Изучение личности обвиняемого при производстве предварительного следствия в уголовном судопроизводстве // Уголовное судопроизводство. — 2009. — № 1. — С. 17—18.
16. Очередин В. Т. Доказывание в уголовном процессе : учеб. пособие. — Волгоград : Волгоградская академия МВД России, 2005. — 152 с.
17. Сердюков П. П. Доказательства в стадии возбуждения уголовного дела : учеб. пособие. — Иркутск : Изд. Иркутского ун-та, 1981. — 87 с.
18. Спасович В. Д. О теории судебно-уголовных доказательств в связи с судостроительством и судопроизводством. — М. : ЛексЭст, 2001. — 112 с.
19. Старикова Ю. А., Лубин С. А. Опыт корректировки некоторых ключевых понятий теории доказательств и доказывания // Российский следователь. — 2007. — № 1. — С. 7—9.
20. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса : в 2 т. — М. : Наука, 1968. — Т. 1 : Основные положения науки советского уголовного процесса. — 469 с.
21. Фаткуллин Ф. Н. Общие проблемы процессуального доказывания. — 2-е изд., перераб. и доп. — Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1976. — 203 с.
22. Rolando V. del Carmen. Criminal procedure Law and practice. — 8th edition. — Belmont : Wadsworth, Cengage Learning, 2010. — 584 p.
23. The presentence investigation report. Publication 107, Office of Probation and Pretrial Services Administrative Office of the United States Courts, 2006 // URL: <http://www.fd.org/docs/select-topics/sentencing-resources/the-presentence-investigation-report.pdf?sfvrsn=4> (дата обращения 01.07.2015).
24. Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. — 2-е изд., доп. — СПб. : Типография Второго Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1867. — С. 15.

Материал поступил в редакцию 17 июля 2015 г.

THE RATIO OF KNOWLEDGE AND EVIDENCE IN DETERMINING THE PENALTY AND THE PROBLEM OF QUALITY OF SENTENCES

PISAREVSKII Il'ia Igorevich, post-graduate at the Department of Criminal Procedure, Institute of Law, Siberian State University
[iliay@mail.ru]
660112, Russia, Krasnoyarsk, Metallurgov Street, 22A, apt. 22

Review. *The main problem of the article is the need for proper solution of the issue of punishment in a criminal case, which is considered in two aspects — theoretical and practical.*

The theoretical aspect is aimed at establishing the nature of activity to determine the punishment, namely, whether it is a cognitive activity, and if so, whether it is limited to the knowledge of establishment of evidence. Adjoining to the common position of those authors who recognize the cognitive character of this activity, we defended the position that the establishment of evidence, despite its importance, does not exhaust the learning process in a criminal case. In particular, this is demonstrated in the context of the study of the personality of the accused on the basis of Art. 73 of the Criminal Procedural Code, as well as based on the possibility of the court and the investigating officer directly perceive the traits of the accused person.

Subsequently, the above theoretical principles are used to solve the practical aspects of the problem which concerns extremely and permanently low quality of a sentence in terms of the disclosure of matters of the punishment. In support of this position, the author provides the viewpoints of the scientists, empirical data, including the results of the questioning of persons serving a real imprisonment sentence, the decisions of the High Courts. As a possible solution to the problem the author proposes, on the one hand, to review the validity of such stringent requirements of procedural form in matters of punishment, and on the other, the separation of the processes on rendering a decision concerning guilt and punishment by a court. To confirm the reasonableness of these approaches the experience of foreign countries (the United States), the pre-revolutionary national legislation, as well as the position of individual scientists are provided.

Keywords: *criminal sentence, establishment of evidence, knowledge, personality of the accused, procedural form, sentence, proximate knowledge*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Arsen'ev V. D.* Voprosy obshchej teorii sudebnyh dokazatel'stv v sovetskom ugovolnom processe. — M. : YUridicheskaya literatura, 1964. — 178 s.
2. *Barabash A. S.* Sushchnost' ugovolnogo processa i ego rol' v formirovanii otvetstvennosti pravonarushitelya. — Krasnoyarsk : Izd-vo Krasnoyarskogo gos. un-ta, 1997. — 131 s.
3. *Barabash A. S., Brester A. A.* Ustanovlenie obstoyatel'stv sovershennogo prestupleniya i osnovanij naznacheniya nakazaniya — dva samostoyatel'nyh ehtapa sudebnogo sledstviya // Vestnik Omskogo un-ta. — Seriya : Pravo. — 2014. — № 1. — S. 167—172.
4. *Vedernikov N. T.* Lichnost' obvinyaemogo i podsudimogo (ponyatie, predmet i metodika izucheniya) / pod red. M. K. Sviridova. — Tomsk : Izd-vo Tomskogo un-ta, 1978. — 172 s.
5. *Grebneva N. N.* Obstoyatel'stva, harakterizuyushchie lichnost' obvinyaemogo, kak ehlement predmeta dokazyvaniya po ugovolnomu delu : dis. ... kand. yurid. nauk. — Tyumen', 2006. — 220 s.
6. *Grigor'ev V. N.* Vozbuzhdenie ugovolnogo dela : lekciya-konsul'taciya po ugovolnomu processu. — M. : Izd-vo IMC GUK MVD Rossii, 2002. — 186 s.
7. *Grashevoj Yu. M.* Sushchnost' sudebnyh reshenij v sovetskom ugovolnom processe. — Har'kov : Vishcha shkola, Izd-vo pri Har'kovskom un-te, 1979. — 143 s.
8. *Gus'kova A. P.* Lichnost' obvinyaemogo v ugovolnom processe : Problemy teorii i praktiki : dis. ... d-ra yurid. nauk. — Ekaterinburg, 1997. — 388 s.
9. *Dolya E. A.* Formirovanie dokazatel'stv na osnove rezul'tatov operativno-rozysknoj deyatel'nosti : monografiya. — M. : Prospekt, 2009. — 376 s.
10. Kurs sovetskogo ugovolnogo processa : Obshchaya chast' / pod red. prof. A. D. Bojkova i I. I. Karpeca. — M. : Yurid. lit., 1989. — 640 s.
11. *Lupinskaya P. A.* Resheniya v ugovolnom sudoproizvodstve: teoriya, zakonodatel'stvo, praktika. — 2-e izd., pererab. i dop. — M. : Norma, 2010. — 240 s.
12. *Malikov M. F.* Ehffektivnost' prigovora v sovetskom ugovolnom processe. Voprosy teorii i praktiki / pod red. M. S. Brajnina. — Saratov : Izd-vo Saratovskogo un-ta, 1982. — 182 s.
13. *Martynchik E. G.* Osnovy formirovaniya prigovora v sovetskom ugovolnom processe : nauchnoe izdanie / otv. red. P. S. Nikityuk. — Kishinev : SHTiınca, 1989. — 168 s.
14. *Motovilovker Ya. O.* Osnovnoj vopros ugovolnogo dela i ego komponenty. Voprosy fakta i prava : monografiya. — Voronezh : Izd-vo Voronezhskogo un-ta, 1984. — 152 s.

15. *Neretin N. N.* Изучение личности обвиняемого при производстве предварительного следствия в уголовном судопроизводстве // Уголовное судопроизводство. — 2009. — № 1. — С. 17—18.
16. *Ocheredin V. T.* Доказывание в уголовном процессе : учеб. пособие. — Волгоград : Волгоградская академия МВД России, 2005. — 152 с.
17. *Serdyukov P. P.* Доказательства в стадии возбуждения уголовного дела : учеб. пособие. — Иркутск : Изд. Иркутского ун-та, 1981. — 87 с.
18. *Spasovich V. D.* О теории судебно-уголовных доказательств в связи с судостројством и судопроизводством. — М. : ЛексЕхst, 2001. — 112 с.
19. *Starikova Yu. A., Lubin S. A.* Опыт корректировки некоторых ключевых понятий теории доказательств и доказывания // Российский следователь. — 2007. — № 1. — С. 7—9.
20. *Strogovich M. S.* Курс советского уголовного процесса : в 2 т. — М. : Наука, 1968. — Т. 1 : Основные положения науки советского уголовного процесса. — 469 с.
21. *Fatkullin F. N.* Общие проблемы процессуального доказывания. — 2-е изд., перераб. и доп. — Казан' : Изд-во Казанского ун-та, 1976. — 203 с.
22. *Rolando V. del Carmen.* Criminal procedure Law and practice. — 8th edition. — Belmont : Wadsworth, Cengage Learning, 2010. — 584 p.
23. The presentence investigation report. Publication 107, Office of Probation and Pretrial Services Administrative Office of the United States Courts, 2006 // URL: <http://www.fd.org/docs/select-topics/sentencing-resources/the-presentence-investigation-report.pdf?sfvrsn=4> (дата обращения 01.07.2015).
24. Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. — 2-е изд., доп. — СПб. : Типография Второго Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1867. С. 15.

КРИМИНАЛИСТИКА И КРИМИНОЛОГИЯ. СУДЕБНАЯ ЭКСПЕРТИЗА

А. В. Сибилькова*

Криминалистическое моделирование личности неизвестного преступника

Аннотация. В статье проводится анализ понятия моделирования в криминалистике. Многие ученые понятием «моделирование» охватывают три этапа, в общем их можно охарактеризовать как построение, изучение и использование модели. Существует также позиция, когда в процессе моделирования выделяют два этапа — построение и использование модели. Другие определения моделирования содержат указание на непосредственное изучение модели, без упоминания ее построения и использования. Существуют также позиции, при которых к процессу моделирования относят и управление профессиональной деятельностью. Изучение свойств объекта моделирования, на наш взгляд, можно отнести к диагностике, изучение полученной модели является одним из этапов ее использования, а управление профессиональной деятельностью мы не относим к основным задачам моделирования. Поэтому, на наш взгляд, понятие «моделирование» должно включать создание модели и ее использование в процессе расследования преступления.

Существуют также различные точки зрения на то, что представляет собой криминалистическое моделирование — метод или процесс. По нашему мнению, при моделировании личности неизвестного преступника речь идет о процессе — правильном и целесообразном структурировании информации, получаемой при помощи разнообразных криминалистических методов, для удобства ее использования и сопоставления с людьми, которые могут оказаться причастными к совершению преступления.

Исходя из вышесказанного, мы предлагаем под моделированием личности неизвестного преступника понимать процесс объединения в единую информационную систему криминалистически значимой информации о его признаках и свойствах, получаемой при исследовании идеальных и материально отображаемых следов преступления, и использования ее при расследовании преступления.

Мнения ученых разделились относительно того, считать ли криминалистической моделью только искусственно созданную систему признаков и свойств либо отнести к этому понятию уже существующие системы информации. В статье предлагается следующее определение: модель неизвестного преступника — это единая информационная система о его признаках и свойствах, созданная на основе криминалистически значимой информации, получаемой при исследовании следов преступления.

© Сибилькова А. В., 2016

* Сибилькова Анна Васильевна, кандидат юридических наук, следователь Главного следственного управления Министерства внутренних дел по Республике Башкортостан
soft-swan@yandex.ru
143005, Россия, Московская область, г. Одинцово, ул. Чистяковой, д. 62, кв. 347

Ключевые слова: криминалистическое моделирование, модель, личность неизвестного преступника, признаки и свойства человека, криминалистически значимая информация, вещественные доказательства, обстановка места происшествия, раскрытие и расследование преступления, информационное поле, автоматизированная информационная система.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.152-160

Взгляды ученых на понятие моделирования весьма разнообразны. Их можно сгруппировать по количеству этапов работы со следовой информацией, которые охватывает понятие «моделирование».

В. С. Дробатухин определяет моделирование как процесс выделения наиболее существенных для конкретного случая свойств объекта, формирования на их основе модели и ее последующее исследование или практическое применение¹. Из этого можно сделать вывод о том, что процесс моделирования, по мнению В. С. Дробатухина, начинается с изучения свойств объекта моделирования.

Многие ученые понятием «моделирование» охватывают три этапа, в общем их можно охарактеризовать как построение, изучение и дальнейшее использование модели. Например, В. А. Образцов под криминалистическим моделированием понимает процесс построения, изучения и использования моделей познаваемых объектов и познающих систем в уголовном судопроизводстве². А. А. Курин, С. Л. Рыжиков также пишут, что криминалистическое моделирование является сложным процессом построения, изучения и использования моделей познаваемых объектов, в котором применяются знания из различных областей

науки и техники³. По мнению А. М. Кустова, реализация метода моделирования заключается в построении и изучении модели каких-либо явлений, процессов, объектов или их системы для тщательного исследования⁴. Ш. Н. Хазиев криминалистическое моделирование определяет как деятельность по созданию, оценке и использованию моделей имеющих криминалистическое значение объектов — неизвестного преступника, следов и других вещественных доказательств, обстановки места происшествия в целом, а также различных явлений и процессов, связанных с раскрытием и расследованием преступлений⁵.

Другие исследователи в процессе моделирования выделяют два этапа — построение и использование модели, без указания на ее изучение. Так, по мнению А. Р. Ратинова, сущность моделирования состоит в мыслительном или материальном конструировании моделей, имитации определенных процессов или явлений с тем, чтобы полученные при этом знания служили основой для суждения о другом изучаемом предмете или явлении⁶.

М. Н. Хлынцов отмечает, что моделирование включает в себя и создание, конструирование модели изучаемого объекта, и производство определенных опытов с созданной моделью,

¹ См.: Дробатухин В. С. Кибернетическое моделирование при расследовании преступлений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 22.

² См.: Образцов В. А. Криминалистика: модели средств и технологий раскрытия преступлений : курс лекций. М., 2004. С. 106.

³ См.: Курин А. А., Рыжиков С. Л. О применении метода моделирования при расследовании ДТП // Криминалистика: актуальные вопросы теории и практики : сборник материалов Третьего Всероссийского круглого стола, 17—18 июня 2004 г. Ростов н/Д : РЮИ МВД России, 2004. С. 138—141.

⁴ См.: Кустов А. М. Криминалистика и механизм преступления. Цикл лекций. М. : Изд-во Мос. психол.-соц. ин-та, 2002. С. 251.

⁵ См.: Хазиев Ш. Н. Криминалистическое моделирование неизвестного преступника по его следам : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 19.

⁶ Ратинов А. Р. Вопросы следственного мышления в свете теории // Вопросы кибернетики и право. М., 1967. С. 187.

и формирование определенного суждения, знания об этом объекте на основе оценки результатов проведенных опытов⁷.

Другие определения моделирования содержат указание на непосредственное изучение модели, без упоминания ее построения и использования. Так, по мнению Д. А. Степаненко, моделирование представляет собой практическое или теоретическое исследование объекта, при котором непосредственно изучается не этот, интересующий исследователя объект, а вспомогательная, искусственно созданная или естественная система («квазиобъект»), находящаяся в некотором объективном соответствии с познаваемым объектом, способная его замещать в определенном отношении и дающая при ее исследовании информацию о самом моделируемом объекте⁸. Г. А. Зорин дает такое определение: «Моделирование — это исследование объектов на их моделях в связи с расследуемым преступлением»⁹.

К процессу моделирования относят также управление профессиональной деятельностью. Так, Г. А. Густов под криминалистическим моделированием понимает метод познания криминалистических объектов и управления профессиональной деятельностью участников процесса с помощью специально в этих целях созданных криминалистических моделей¹⁰. О. И. Коршунов, И. А. Степанов считают, что криминалистическое моделирование — это специфический метод исследования крими-

налистических объектов в целях их познания и управления профессиональной деятельностью участников уголовного процесса путем построения и использования моделей этих объектов¹¹.

Изучение свойств объекта моделирования, на наш взгляд, можно отнести к диагностике, изучение полученной модели является одним из этапов ее использования, а управление профессиональной деятельностью не относится к основным задачам моделирования. Поэтому мы придерживаемся точки зрения, что понятие «моделирование» должно включать создание модели и ее использование в процессе расследования преступления.

Существуют также различные точки зрения на то, что представляет собой криминалистическое моделирование — метод или процесс.

В. А. Образцов дает следующее определение: «Под криминалистическим моделированием понимается процесс построения, изучения и использования моделей познаваемых объектов и познающих систем в уголовном судопроизводстве»¹². Т. С. Волчецкая считает, что «моделирование представляет собой процесс опосредованного получения нового знания»¹³. Н. И. Клименко и П. Д. Биленчук отмечают, что «криминалистическое моделирование следует рассматривать как процесс...»¹⁴.

Другие ученые-криминалисты определяют криминалистическое моделирование как метод. Например, И. М. Лузгин пишет: «Использование моделей для научных и практических

⁷ См.: Хлынецов М. Н. Криминалистическая информация и моделирование при расследовании преступлений. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1982. С. 82.

⁸ Степаненко Д. А. Моделирование как метод научного исследования в приложении к решению задач уголовного судопроизводства : Некоторые актуальные аспекты проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1996. С. 8—9.

⁹ Зорин Г. А. Криминалистическая методология. Минск, 2000. С. 205.

¹⁰ См.: Густов Г. А. Моделирование — эффективный метод следственной практики и криминалистики // Актуальные проблемы советской криминалистики. М. 1980. С. 74—75.

¹¹ См.: Курс криминалистики. Криминалистическая методика: методика расследования преступлений против личности, общественной безопасности и общественного порядка / под ред. О. Н. Коршуновой, И. А. Степанова. СПб., 2004. С. 111.

¹² Образцов В. А. Указ. соч. С. 106.

¹³ Волчецкая Т. С. Ситуационное моделирование в расследовании преступлений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 11.

¹⁴ Клименко Н. И., Биленчук П. Д. Логико-математические и кибернетические методы в криминалистике. Киев, 1988. С. 49.

¹⁵ Лузгин И. М. К вопросу о теории криминалистического моделирования // Актуальные проблемы советской криминалистики. М., 1980. С. 50.

целей рассматривается в качестве метода моделирования»¹⁵. Но из этого высказывания видно, что в нем идет речь о деятельности, и поэтому также подразумевается процесс.

Мы рассматриваем моделирование как процесс. По нашему мнению, при моделировании личности неизвестного преступника речь идет о правильном и целесообразном структурировании информации, получаемой при помощи разнообразных криминалистических методов, для удобства ее использования и сопоставления с людьми, которые могут оказаться причастными к совершению преступления.

Исходя из вышесказанного, предлагаем под моделированием личности неизвестного преступника понимать процесс объединения в единую информационную систему криминалистически значимой информации о его признаках и свойствах, получаемой при исследовании идеальных и материально отображаемых следов преступления, и использования ее при расследовании преступления.

Данное определение, на наш взгляд, имеет следующие преимущества:

- указание на моделирование как на процесс;
- указание на использование информации, отображаемой как в материальных, так и в идеальных следах преступления;
- указание на такие этапы моделирования, как создание модели и ее дальнейшее использование при расследовании преступления.

Для оптимизации получения криминалистически значимой информации из следов преступления есть настоятельная необходимость составления интегральной модели преступника и механизма преступления за счет системы информационных полей. Для составления такой модели преступника в первую очередь необходимо проведение интегрированного предварительного исследования множества информационных полей на месте происшествия, в ходе которого получается поисковая информация — совокупность сведений о свойствах личности участников события преступления, которые при дальнейшей проверке по базам

данных автоматизированных информационных систем и обработке и анализе значительно ускоряют розыск преступников и облегчают формирование доказательственной базы.

Что касается понятия криминалистической модели, мнения ученых разделились в отношении того, что считать моделью — только искусственно созданную систему признаков и свойств либо уже существующие системы информации. Например, А. М. Кустов определяет криминалистическую модель как искусственно созданную систему, воспроизводящую с определенной степенью сходства заменяемый ею объект, явление или процесс, связанный с исследуемым преступным событием¹⁶. С. А. Ялышев считает, что криминалистическая модель представляет собой искусственно созданную систему, воспроизводящую с достаточной для решаемых задач степенью сходства заменяемый ею объект, явление или процесс, связанный с исследуемым преступным событием или явлением¹⁷. В. А. Образцов также пишет, что криминалистическая модель представляет собой искусственно созданную систему, воспроизводящую с определенной степенью сходства заменяемый ею объект¹⁸.

Некоторые ученые не только представляют модель искусственной системой, но и предполагают использование уже существующей. Так, Ш. Н. Хазиев считает, что криминалистическая модель — это выбранная или специально созданная система, воспроизводящая существенные для целей раскрытия и расследования преступления стороны интересующего следствие объекта и в силу этого находящаяся с ним в таком отношении замещения и сходства, что ее исследование и оперирование ею служит опосредованным способом получения и упорядочения знания об этом объекте и связанных с ним объектах и явлениях¹⁹.

Ю. Л. Дяблова определяет модель как выбранную или искусственно созданную систему материальной или идеальной криминалистически значимой информации об отдельных сторонах объекта моделирования, связанного

¹⁶ См.: Кустов А. М. Указ. соч. С. 250.

¹⁷ См.: Ялышев С. А. Криминалистическая регистрация: проблемы, тенденции, перспективы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 234.

¹⁸ Образцов В. А. Указ. соч. С. 104.

¹⁹ Хазиев Ш. Н. Указ. соч. С. 18—19.

с расследуемым преступлением, находящуюся в необходимых для достижения цели применения метода моделирования отношениях сходства или подобия с этим объектом, на основании исследования и оперирования которой могут быть получены новые знания о данном объекте и связанных с ним объектах и явлениях²⁰.

В данном определении положительным, на наш взгляд, является упоминание как материальной, так и идеальной криминалистически значимой информации, служащей основой для создания криминалистической модели, но к криминалистическим моделям, в контексте моделирования личности неизвестного преступника, мы относим искусственно созданную систему информации о его свойствах и признаках.

Таким образом, мы предлагаем следующее определение: модель неизвестного преступника — это единая информационная система о его признаках и свойствах, созданная на основе криминалистически значимой информации, получаемой при исследовании следов преступления.

Ш. Н. Хазиев пишет о том, что криминалистические модели, служащие средством активной познавательной деятельности и формой фиксации знания об исследуемом объекте, позволяют контролировать процесс получения и полноту необходимой информации об изучаемых объектах и явлениях, определять в каждый момент времени степень ее полноты, находить в ней пробелы и быстро их восполнять. Особенно ярко эта функция криминалистических моделей проявляется при сборе информации о неизвестном лице, совершившем преступление, на первоначальном этапе расследования преступлений, с места совершения которых преступнику удалось скрыться незамеченным²¹.

На наш взгляд, даже если преступник не скрылся незамеченным и его видел потерпевший либо очевидцы, это не делает раскрытие преступления более легким. Если преступник не задержан на месте происшествия или не оказался знакомым видевшим его лицам, поиск в

таких условиях не проще, чем при наличии только материальных следов. Например, в 2002 году в Оренбургской области неизвестными лицами была совершена кража путем незаконного проникновения в частный дом. При этом непосредственно перед совершением преступления двое соседей видели неизвестных лиц около дома, в котором произошла кража, и затем подробно их описали следователю. Тем не менее данное преступление осталось нераскрытым и было прекращено в связи с истечением сроков давности уголовного преследования²².

Структура криминалистической модели человека определяется структурой человека как живого организма, но для ее создания используются лишь данные о тех свойствах, которые могут быть полезны для розыска неизвестных лиц, выдвижения и проверки следственных, оперативно-розыскных и экспертных версий, планирования расследования. Основными элементами структуры криминалистической модели человека являются признаки, которые могут быть обозначены и сгруппированы соответственно цели, способу моделирования, характеру источников информации.

К основным группам признаков человека, сведения о которых могут быть использованы при построении модели искомого лица, кроме биологических (пол, возраст, телосложение, особые приметы, физические недостатки и др.), психических (профессиональные и другие навыки, увлечения, возрастные психические особенности, волевые качества, уровень психического развития, признаки письменной речи, почерка) и социальных (национальность, место проживания) можно также отнести патологические признаки преступника, они могут быть полезны при расследовании преступления, во-первых, потому что выделяют его из множества других людей, во-вторых, в связи с их наличием он может находиться на диспансерном учете в различных медицинских учреждениях, а это дает дополнительное направление его поиска.

Ю. Л. Дяблова пишет, что моделированию подлежат собственные свойства личности преступника. Информация о сопутствующих при-

²⁰ Дяблова Ю. Л. Информационные технологии моделирования личности неустановленного преступника при расследовании неочевидных преступлений : дис. ... канд. юрид. наук. Тула, 2008. С. 57.

²¹ См.: Хазиев Ш. Н. Указ. соч. С. 19—20.

²² УД № 436 // Архив СО ОВД по МО г. Бугуруслан и Бугурусланский район Оренбургской области.

знаках неизвестного преступника не относится непосредственно к личности, за исключением необходимых сопутствующих признаков²³. Недостаток сопутствующих признаков состоит в том, что они быстро могут быть изменены, но, на наш взгляд, ставшую известной информацию о них в модели неизвестного преступника отражать все же стоит, поскольку она должна содержать максимум информации.

Р. С. Белкин пишет: «Когда речь идет об установлении конкретного человека, совершившего преступление, необходимо рассматривать все формы выражения личности вовне, то есть не только его поведение, но и свойства, по отражению которых, например на окружающей обстановке, можно идентифицировать субъекта»²⁴.

В. А. Жбанков отмечает: «Построение модели преступника благодаря суммированию его свойств расширяет познавательные возможности следователя. Что позволяет эффективнее осуществлять поисковые мероприятия»²⁵. Безусловно, метод криминалистического моделирования неизвестного преступника не является панацеей при расследовании любого преступления, но и недооценивать его в сложившихся современных условиях, по нашему мнению, нельзя. Хотя, как показывает опрос практических работников, именно это происходит в настоящее время. Так, на вопрос «Известны ли Вам комплексные методики моделирования свойств человека, совершившего преступление, основывающиеся на информации, полученной при исследовании следов, обнаруженных на месте происшествия?» положительно ответило 20 % следователей и 37 % экспертов, а отрицательно, соответственно 80 % следователей и 63 % экспертов. На вопрос «Используете ли Вы комплексные методики моделирования свойств человека в своей работе?» 73 % следователей и 66 % экспертов ответили, что никогда не используют, редко — 20 % следователей и

17 % экспертов, часто — 7 % следователей и 17 % экспертов. На то, что они постоянно используют в своей работе метод моделирования, не указали ни следователи, ни эксперты. Это свидетельствует, на наш взгляд, о необоснованном игнорировании данного криминалистического метода при расследовании преступлений. Хотя, следует отметить, что на вопрос «Считаете ли Вы нужной и перспективной разработку новых комплексных методик моделирования свойств преступника и усовершенствование существующих?» положительно ответили 100 % следователей и 97 % экспертов. Такие результаты опроса, на наш взгляд, можно объяснить, с одной стороны, высокой оценкой эффективности данного метода практически всеми работниками, а с другой — проблемами его реализации в их деятельности. Таким образом, задача ученых-криминалистов — сделать метод моделирования более доступным для использования его практическими работниками.

И. М. Лузгин пишет, что фактор времени и многоэтапность переработки информации обязывают оценивать модель как источник вероятностной информации. Именно поэтому такая модель не может использоваться в качестве аргумента при доказывании обстоятельств уголовного дела, но она применяется при поиске доказательств, обеспечивая решение тактических задач, установление подозреваемого и его задержание²⁶. Т. А. Ткачук также отмечает, что факторы времени и многоэтапность переработки информации обязывают оценивать модель как источник вероятностной информации. Именно поэтому такая модель, считает она, не используется в качестве аргумента при доказывании обстоятельств уголовного дела, но она успешно может применяться при поиске, установлении и задержании подозреваемого²⁷.

Мы считаем, что криминалистическая модель неизвестного преступника является од-

²³ Дяблова Ю. Л. Указ. соч. С. 101.

²⁴ Белкин Р. С. Курс советской криминалистики. Общая теория советской криминалистики. М., 1978. Т. 1. С. 65.

²⁵ Жбанков В. А. Криминалистические средства и методы раскрытия неочевидных преступлений : учеб. пособие. М., 1987. С. 71.

²⁶ См.: Лузгин И. М. Указ. соч. С. 105.

²⁷ См.: Ткачук Т. А. Использование результатов исследований и экспертиз в поиске преступника : дис. ... канд. юрид. наук. М. 2001. С. 135.

ним из рабочих инструментов следователя в процессе расследования неочевидного преступления и именно в этом, а не в возможности использования в качестве доказательства, состоит ее ценность.

Нельзя забывать, что для наиболее эффективной работы следователь должен привлекать к построению и использованию модели неизвестного преступника сотрудников различных служб.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Белкин Р. С. Курс советской криминалистики. Общая теория советской криминалистики. — Т. 1. — М., 1978. — 338 с.
2. Волчецкая Т. С. Ситуационное моделирование в расследовании преступлений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1991. — 23 с.
3. Густов Г. А. Моделирование — эффективный метод следственной практики и криминалистики // Актуальные проблемы советской криминалистики. — М., 1980. — С. 68—80.
4. Дробатухин В. С. Кибернетическое моделирование при расследовании преступлений : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1998. — 232 с.
5. Дяблова Ю. Л. Информационные технологии моделирования личности неустановленного преступника при расследовании неочевидных преступлений : дис. ... канд. юрид. наук. — Тула, 2008. — 228 с.
6. Жбанков В. А. Криминалистические средства и методы раскрытия неочевидных преступлений : учеб. пособие. — М., 1987. — 328 с.
7. Зорин Г. А. Криминалистическая методология. — Минск, 2000. — 608 с.
8. Клименко Н. И., Биленчук П. Д. Логико-математические и кибернетические методы в криминалистике. — Киев, 1988. — 87 с.
9. Курин А. А., Рыжиков С. Л. О применении метода моделирования при расследовании ДТП // Криминалистика: актуальные вопросы теории и практики : сборник материалов Третьего Всероссийского круглого стола (17—18 июня 2004 г.). — Ростов-на-Дону : РЮИ МВД России, 2004. — С. 138—141.
10. Курс криминалистики. Криминалистическая методика: методика расследования преступлений против личности, общественной безопасности и общественного порядка / под ред. О. Н. Коршуновой, И. А. Степанова. — СПб., 2004. — 639 с.
11. Кустов А. М. Криминалистика и механизм преступления. Цикл лекций. — М. : Издательство Московского психолого-социального института, 2002. — 304 с.
12. Лузгин И. М. К вопросу о теории криминалистического моделирования // Актуальные проблемы советской криминалистики. — М., 1980. — С. 48—60.
13. Образцов В. А. Криминалистика: модели средств и технологий раскрытия преступлений : курс лекций. — М., 2004. — 400 с.
14. Ратинов А. Р. Вопросы следственного мышления в свете теории // Вопросы кибернетики и право. — М., 1967. — С. 180—199.
15. Степаненко Д. А. Моделирование как метод научного исследования в приложении к решению задач уголовного судопроизводства : Некоторые актуальные аспекты проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Томск, 1996. — 22 с.
16. Ткачук Т. А. Использование результатов исследований и экспертиз в поиске преступника : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001. — 166 с.
17. Хазиев Ш. Н. Криминалистическое моделирование неизвестного преступника по его следам : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1983.
18. Хлынцов М. Н. Криминалистическая информация и моделирование при расследовании преступлений. — Саратов : Издательство Саратовского университета, 1982. — 159 с.
19. Ялышев С. А. Криминалистическая регистрация: проблемы, тенденции, перспективы : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1999. — 321 с.

Материал поступил в редакцию 27 июня 2015 г.

FORENSIC MODELLING OF AN UNKNOWN CRIMINAL PERSONALITY

SIBIL'KOVA Anna Vasilievna — PhD in Law, investigating officer of the Central Investigation Department of Ministry of the Interior in the Republic Bashkortostan
[soft-swan@yandex.ru]
143005, Russia, Moscow Region, Odintsovo, Chistyakovoi Street, 62, apt. 347,

Review. *The article analyzes the concept of modelling in criminalistics. According to many scientists, the concept of "modelling" covers three stages which can be referred to as construction, study and further usage of the model. There is also a viewpoint that accentuates only two stages – construction and usage of the model. Other definitions of modelling point out direct study of the model without mentioning its construction and usage. There are standpoints which also include professional activities management in the process of modelling. From our point of view, the process of modelling can be considered as testing; the study of the model is one of the stages of its usage; and professional activities management should be left outside the main objectives of modelling. Thus, in our opinion, the concept of "modelling" should include the construction of the model and its usage during the investigation process.*

There are also different points of view on whether forensic modelling is a method or a process. We believe that when modelling an unknown criminal personality we deal with a process - accurate and sensible structuring of information received by means of various forensic methods in order to make it more convenient for using this data and comparing it with people who may be involved in committing the crime.

Therefore, we suggest the modelling of an unknown criminal personality be understood as a process of unifying all relevant to forensic study data on his features and characteristics, which is gathered in the course of study of ideal and real traces of a crime and its usage in investigation process.

The scientists argue whether to keep considering a forensic model just an artificially created system of features and characteristics, or to include already existent systems of information. The article suggests the following definition: a model of an unknown criminal is a unified data on his features and characteristics created on the base of forensic findings which are gathered in the course of study of the traces of the crime.

Keywords: *forensic modelling, model, unknown criminal personality, features and characteristics of a person, relevant to forensic study, material evidence, accident scene, detection and investigation of a crime, information realm, automatic information system.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Belkin R. S. Kurs sovetskoj kriminalistiki. Obshchaya teoriya sovetskoj kriminalistiki. — T. 1. — M., 1978. — 338 s.*
2. *Volcheckaya T. S. Situacionnoe modelirovanie v rassledovanii prestuplenij : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 1991. — 23 s.*
3. *Gustov G. A. Modelirovanie — ehffektivnyj metod sledstvennoj praktiki i kriminalistiki // Aktual'nye problemy sovetskoj kriminalistiki. — M., 1980. — S. 68—80.*
4. *Drobatuhin V. S. Kiberneticheskoe modelirovanie pri rassledovanii prestuplenij : dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 1998. — 232 s.*
5. *Dyablova Yu. L. Informacionnye tekhnologii modelirovaniya lichnosti neustanovlennogo prestupnika pri rassledovanii neochevidnyh prestuplenij : dis. ... kand. jurid. nauk. — Tula, 2008. — 228 s.*
6. *Zhbankov V. A. Kriminalisticheskie sredstva i metody raskrytiya neochevidnyh prestuplenij : ucheb. posobie. — M., 1987. — 328 s.*
7. *Zorin G.A. Kriminalisticheskaya metodologiya. — Minsk, 2000. — 608 s.*
8. *Klimenko N. I., Bilenchuk P. D. Logiko-matematicheskie i kiberneticheskie metody v kriminalistike. — Kiev, 1988. — 87 s.*
9. *Kurin A. A., Ryzhikov S. L. O primenenii metoda modelirovaniya pri rassledovanii DTP // Kriminalistika: aktual'nye voprosy teorii i praktiki : sbornik materialov Tret'ego Vserossijskogo kruglogo stola (17—18 iyunya 2004 g.). — Rostov-na-Donu : RYUI MVD Rossii, 2004. — S. 138—141.*

10. Kurs kriminalistiki. Kriminalisticheskaya metodika: metodika rassledovaniya prestuplenij protiv lichnosti, obshchestvennoj bezopasnosti i obshchestvennogo poryadka / pod red. O. N. Korshunovoj, I. A. Stepanova. — SPb., 2004. — 639 s.
11. *Kustov A. M.* Kriminalistika i mekhanizm prestupleniya. Cikl lekcij. — M. : Izdatel'stvo Moskovskogo psihologo-social'nogo instituta, 2002. — 304 s.
12. *Luzgin I. M.* K voprosu o teorii kriminalisticheskogo modelirovaniya // Aktual'nye problemy sovetskoj kriminalistiki. — M., 1980. — S.48—60.
13. *Obrazcov V. A.* Kriminalistika: modeli sredstv i tekhnologij raskrytiya prestuplenij : kurs lekcij. — M., 2004. — 400s.
14. *Ratinov A. R.* Voprosy sledstvennogo myshleniya v svete teorii // Voprosy kibernetiki i pravo. — M., 1967. — S. 180—199.
15. *Stepanenko D. A.* Modelirovanie kak metod nauchnogo issledovaniya v prilozhenii k resheniyu zadach ugolovnogo sudoproizvodstva : Nekotorye aktual'nye aspekty problemy : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — Tomsk, 1996. — 22 s.
16. *Tkachuk T. A.* Ispol'zovanie rezul'tatov issledovanij i ehspertiz v poiske prestupnika : dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2001. — 166 s.
17. *Haziev Sh. N.* Kriminalisticheskoe modelirovanie neizvestnogo prestupnika po ego sledam : dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 1983.
18. *Hlyncov M. N.* Kriminalisticheskaya informaciya i modelirovanie pri rassledovanii prestuplenij. — Saratov : Izdatel'stvo Saratovskogo universiteta, 1982. — 159 s.
19. *Yalyshev S.A.* Kriminalisticheskaya registraciya: problemy, tendencii, perspektivy : dis. ... d-ra jurid. nauk. — M., 1999. — 321 s.

М. П. Леготин*,
Н. В. Голубых**,
С. А. Алимпиев***

Вопросы общесоциального предупреждения экстремизма в молодежной среде

Аннотация. В представленной статье приведен анализ современного состояния, структуры, динамики распространения молодежного экстремизма на территории Российской Федерации. Авторами проанализированы труды криминологов и философов по анализируемой проблеме, что позволило выявить классические подходы к организации предупреждения преступности. Посредством методов общенаучного и частнонаучного цикла изучены проблемы и подходы к определению экстремизма как социально-правового феномена, вместе с тем авторами предложен ряд собственных юридических дефиниций в рамках анализируемой проблемы. Полученные результаты показали, что общесоциальное предупреждение экстремизма в молодежной среде на территории России в целом и отдельно взятого региона должно носить последовательный, многоступенчатый характер и заключаться в содействии и межсубъектном взаимодействии всех институтов общества. Проведенное исследование позволило авторам разработать ряд предложений по предупреждению экстремизма в молодежной среде в рамках его общесоциального компонента.

Ключевые слова: экстремизм, молодежь, национальная безопасность, Уральский регион, молодежный экстремизм, предупреждение, криминологическая характеристика, динамика, прогноз, меры профилактики.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.161-167

В настоящее время криминальные проявления экстремизма существенно возросли, приняли новые формы, что, в свою очередь, предопределило острую необходимость выработки эффективной системы мер общесоциального и специально-криминологического

характера по его предупреждению. Еще в XVIII веке выдающийся итальянский мыслитель, публицист, правовед и общественный деятель Чезаре Беккариа создал фундаментальный труд «О преступлениях и наказаниях», квинтэссенцией которого явилась идея, что лучше

© Леготин М. П., Голубых Н. В., Алимпиев С. А., 2016

* *Леготин Максим Павлович*, адъюнкт адъюнктуры, Уральский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации
legotinmpren@mail.ru

620057, Россия, г. Екатеринбург, ул. Корепина, 66

** *Голубых Никита Владимирович*, кандидат юридических наук, доцент начальник кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права, Уральский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации

620057, Россия, г. Екатеринбург, ул. Корепина, 66

*** *Алимпиев Сергей Александрович*, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права, Уральский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации

alimpuss@mail.ru

620057, Россия, г. Екатеринбург, ул. Корепина, 66

предупреждать преступления, чем наказывать за них. Именно в этом главная цель эффективного законодательства и успешного правотворчества¹. Другой видный итальянский ученый, Энрико Ферри, в своих трудах выдвинул и обосновал идею первостепенности и значимости общесоциального предупреждения, отмечая, что именно социальная профилактика добивается до самой сути преступления, чтобы его уничтожить, искоренить, борясь с ним косвенными средствами, основанными на свободном проявлении социологических и психологических законов². Иеремия Бентам в вопросах предупреждения преступности в своих трудах указывал, что наказание может быть более эффективным только при условии, если учитывается правовая природа этого общественно опасного деяния³.

Переходя непосредственно к анализу проблемных аспектов общесоциального предупреждения экстремизма в молодежной среде, необходимо решить ряд терминологических вопросов, связанных с ним, выявить противоречия в сферах социального бытия и общественного сознания и определить меры предупреждения экстремистской преступности на доктринальном уровне преступного поведения.

В современной научной литературе термин «экстремизм» определяется, как правило, одинаково. «Экстремизм (фр. *extremisme*, лат. *extremus* — крайний) — приверженность в идеях и политике к крайним взглядам и действиям»⁴. Согласно словарю Ожегова С. И., «Экстремизм (полит.) — приверженность к крайним взглядам, к использованию крайних мер (включая теракты и взятие заложников) для достижения своих целей»⁵. В «Большом энциклопедическом словаре» дается следующая трактовка: «Экстремизм — приверженность к крайним взглядам, мерам»⁶. Сравни-

тельный анализ показал, что все приведенные выше трактовки экстремизма между собой по-своему схожи и отражают этимологическую составляющую, характеризующую «крайность» рассматриваемого нами явления⁷. Кроме того, можно сделать вывод, что экстремизм есть разделение мыслей, взглядов, идей, носящих негативный, порой и противоправный характер, но это не означает, что сам по себе экстремизм — это деятельность, направленная на что-то. В этом русле авторам импонирует позиция, высказанная М. П. Клейменовым и А. А. Артемовым, которые, раскрывая признаки криминального экстремизма, определили, что «...криминальный экстремизм — это деятельность. Экстремистские взгляды без деятельности не могут быть криминальными. Это незыблемый постулат уголовного права — мысли и взгляды ненаказуемы. Его разрушение означает отказ от законности, переход к произволу и репрессиям»⁸. Таким образом, для того, чтобы экстремизм стал противоправным наказуемым деянием он должен перейти от идейной и мыслительной приверженности человека в продукт его деятельности, результатом которой стал вред, причиняемый общественным отношениям.

Проведенный анализ научной и законодательной базы позволил нам выделить следующие признаки экстремистской деятельности (экстремизма):

1. Противоправность. Данный признак подразумевает, что исследуемая деятельность должна быть прямо запрещена законом, а непосредственно действия, относимые к экстремистским, нарушают соответствующие нормы права. Следует учитывать, что противоправность как признак экстремизма распространяется на действия не только физических, но и юридических лиц.

¹ См.: *Беккариа Ч.* О преступлениях и наказаниях. М., 2004. С. 150.

² См.: *Ферри Э.* Уголовная социология / сост. и предисл. В. С. Овчинского. М., 2005. Т. VII. С. 307.

³ См. подробнее: *Бентам И.* Введение в основания нравственности и законодательства. М.: РосПЭН, 1998.

⁴ Политическая энциклопедия / под ред. Г. Ю. Семигина. М.: Мысль, 2000. Т. 2 (Н — Я). 637 с.

⁵ *Ожегов С. И.* Толковый словарь русского языка. М.: Оникс, 2009.

⁶ Большой энциклопедический словарь. М.: АСТ: Астрель, 2003. С. 1213 (Современная энциклопедия).

⁷ См.: *Леготин М. П., Голубых Н. В.* О сущности понятия «экстремизм» // *Адвокат.* 2013. № 6. С. 60—63.

⁸ *Клейменов М. П., Артемов А. А.* Понятие и виды криминального экстремизма // *Вестник Омского университета. Серия «Право».* 2010. № 3 (24). С. 167.

2. Многоаспектность как признак экстремизма выражается в его разносторонней неоднородной качественной структуре, «поражающей» и проникающей во все сферы нормального функционирования общества и государства.

3. Общественная опасность. Данный признак экстремизма подразумевает реальное причинение или создание возможности причинения существенного вреда соответствующим объектам уголовно-правовой охраны: безопасности личности, правам, свободам и законным интересам личности и государства, политической системе РФ, а равно ее конституционному строю.

4. Целенаправленное посягательство на государственный и общественный уклад. Исходя из логики данного признака, под ним следует понимать действия лица, направленные на нарушение конституционных основ, возбуждение ненависти или вражды по признакам пола, расы, национальности (этнической принадлежности), религиозных предпочтений и т.д.

5. Насильственность методов как признак экстремизма предполагает преднамеренное применение физической силы или власти, действительное или в виде угрозы, направленное против иного лица, группы лиц или общины, результатом которого являются (либо имеется высокая степень вероятности этого) телесные повреждения, смерть, психологическая травма, отклонения в развитии или различного рода ущерб. В. В. Устинов в своих трудах по вопросам терроризма охарактеризовал экстремизм как «...агрессивное поведение (настрой) личности, наиболее существенными внешними проявлениями которого служат нетерпимость к мнению оппонента, ориентированному на общепринятые в обществе нормы; склонность к крайним (силовым) вариантам решения проблемы; непринятие консенсуса <...> прав личности и ее самооценности»⁹. Можно заключить, что насилие как метод осуществления экстремистской деятельности есть проявление психофизиологических и биологических особенностей личности, обусловленных повышенной степенью агрессии и различными формами девиантного отклонения в правовом сознании.

6. Непринятие иных суждений, безапелляционность и категоричность. Раскрывая данный признак, следует учитывать, что лица, осуществ-

ляющие экстремистскую деятельность, не только не приемлют чужого мнения, иных идей, но и могут посредством насилия воздействовать на любых лиц, не разделяющих их убеждения. При этом, как было отмечено выше, простая приверженность к крайним взглядам, мнениям, оценкам не может являться экстремизмом.

7. Перлокутивный эффект проявляется в действиях лица, целенаправленно воздействующего на чувства и мысли воспринимающих речь людей, тем самым навязывая собственные идеологические установки, идейные воззрения.

Исследовав сущностную структуру экстремизма, мы пришли к выводу, что описанные выше признаки не только составляют природу такого явления, как «экстремизм», но и зачастую находятся в тесной взаимосвязи между собой, вытекая один из другого.

Экстремистское поведение молодежи — одна из наиболее актуальных социально-политических проблем. Состояние, уровень, динамика экстремизма среди молодежи в России широко обсуждаются средствами массовой информации и в специальной литературе, выпускаются аналитические сборники. Внедрение экстремизма в молодежную среду приобрело широкие масштабы и имеет опасные последствия для национального благополучия Российской Федерации, т.к. подрастающее поколение — это ресурс национальной безопасности, гарант поступательного развития общества и социальных инноваций. Молодежь в силу природных и социальных особенностей своего возраста способна не только адаптироваться, но и активно воздействовать на общество. Молодежная экстремистская деятельность представляет собой саморазвивающийся многогранный феномен, имеющий широкий спектр факторов, тесно взаимодействующих между собой. Поэтому логичным будет заключить, что любое позитивное воздействие хотя бы на один из этих факторов — залог успешной превентивной работы в области противодействия экстремизму и распространению его в молодежной среде.

Таким образом, под *молодежным экстремизмом* авторами понимается многогранный феномен, выражающийся в отрицании правовых и иных общепринятых норм и правил пове-

⁹ Устинов В. В. Обвиняется терроризм. М., 2002. С. 16.

дения маргинально ориентированными слоями населения в возрасте от 14 до 30 лет, подрывающий национальную и общественную безопасность государства посредством насильственных методов и психофизического воздействия.

Важным направлением общесоциального предупреждения молодежного экстремизма является деятельность государства и общества по усилению социальной и экономической поддержки молодых людей, организации их трудовой занятости, реализации досуговых программ патриотического, толерантного и межконфессионального цикла. Также необходима и поддержка досуговых бюджетных организаций (например, кружки и клубы по интересам во дворах, кварталах и т.п.). Необходимым условием успешной превентивной работы с молодежью в рамках противодействия экстремизму является оздоровление семейно-бытового и образовательного климата. Ценным в области формирования у молодых людей нетерпимости к экстремизму может послужить конфессиональный фактор. На протяжении многих столетий во всех государствах религия играла определяющую роль в формировании идеологических установок. Конфессиональный фактор как элемент общесоциального предупреждения, на наш взгляд, способен явиться мерой, направленной на борьбу с расовой, национальной и (или) религиозной рознью, на формирование толерантных установок среди молодых людей, на развитие духовности. Именно духовный кризис народа порождает кризис социальный, политический, экономический и в прочих сферах нормального существования общества и государства. Этот тезис нашел свое отражение в русской философии XX века. Так, И. А. Ильин писал, что «трудности хозяйственные и политические могут возникнуть и накопиться везде и могут обрушиться на каждое государство, но каждому народу даются духовные силы именно для того, чтобы преодолевать эти трудности и творчески справляться с ними, не впадая в разложение и не отдавая себя на соблазн и растерзание силам зла...»¹⁰.

Нам видится, что существенным заблуждением современного законодателя является то, что экстремизм можно остановить с помощью ужесточения карательного потенциала уголовной политики; это, на наш взгляд, может привести к ситуации острого социального конфликта. При данном подходе и используя сегодняшний потенциал СМИ экстремисты могут создать себе образ мучеников и героев. Видится более необходимым проведение в жизнь мер социально-экономического характера, направленных на оздоровление социальной среды. Необходимо так называемый социальный контроль¹¹.

Залогом успешного общесоциального предупреждения молодежного экстремизма выступают патриотическое воспитание молодого поколения, эффективная (а не только декларируемая) государственная молодежная политика, активизация превентивной деятельности с педагогически несостоятельными семьями, с лицами, имеющими искажение нравственно-правового сознания, с иными субъектами, которым присуще преступное поведение в связи с криминогенным типом личности и ее микросреды; совершенствование института общественных инспекторов по охране детства из числа педагогических работников образовательных организаций, а равно развитие волонтерского движения с привлечением представителей гражданского общества и молодежи.

На основании вышеизложенного представляется, что результативность превентивной работы среди молодежи зависит от законности, целенаправленности, конкретности и профессиональности ее проведения. Сегодняшняя уголовно-правовая и социально-экономическая политика государства носит реакционный характер, что, по нашему мнению, является неверным. Законодательство не должно только реагировать на какое-либо криминальное проявление, наказывать за него, выступая при этом консеквентом, а оно должно быть направлено в будущее, носить докриминальный характер. Это докриминальное воздействие как элемент общесоциального предупреждения должно быть, во-первых, направлено на молодых людей, имеющих искажения

¹⁰ Ильин И. А. Что нам делать? // О русском национализме : сборник статей. М., 2006. С. 9.

¹¹ См. об этом: Беккер Г., Босков А. Современная социологическая теория. М. : Иностранная литература, 1961 ; История буржуазной социологии XIX — начала XX века. М. : Наука, 1979 ; История буржуазной социологии первой половины XX века. М. : Наука, 1979.

нравственного и правового сознания, на социально маргинализованные личности, во-вторых, на трудновоспитуемых детей, в особенности склонных к употреблению спиртных напитков и наркотиков, в-третьих, на педагогически несостоятельные семьи. Таким образом, предупредительная деятельность должна быть направлена на ту молодежь, которой присуще преступное поведение в связи с криминогенным типом личности и ее микросреды. В рамках этого необходимо, на наш взгляд, совершенствовать и развивать институт общественных инспекторов по охране детства из числа педагогических работников учебных организаций. Необходимо также систематически проводить коррекцию волевой сферы, имеющую определенные дефекты. В рамках организации профилактического воздействия на молодежь необходимо использовать такой метод воспитательной работы, как убеждение. Именно убеждение в работе с молодыми людьми будет действеннее, чем принуждение и простая беседа, поскольку это позволит целенаправленно воздействовать на внутренний мир и поведенческие особенности личности, будет способствовать упразднению из структуры характера человека негативных потребностей, интересов, установок, ценностных ориентиров.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что общесоциальное предупреждение экстремизма в молодежной среде целесообразно осуществлять в следующих сферах:

В политической — упрочнение демократических начал государственной политики, реализация программ по противодействию молодеж-

ному экстремизму, изменение реакционного курса законодательства на предупредительный (оно должно носить докриминальный характер).

В социальной сфере — устранение резкого расслоения общества по уровню материальной обеспеченности, обеспечение надлежащего процесса социализации личности, осуществление социального контроля за маргинально ориентированными молодыми людьми, обеспечение молодежи рабочими местами на рынке труда.

В духовной сфере — привитие молодым людям через призму религии, веры, любви и сострадания основ нравственности, что позволит воздействовать на криминогенные факторы базисного характера.

В экономической сфере — финансовая поддержка органов государственной власти, общественных организаций, деятельность которых направлена на реализацию программ по патриотическому воспитанию молодежи.

На основании вышеизложенного нам удалось прийти к выводу, что общесоциальное предупреждение экстремизма среди молодежи имеет широкий спектр мер, воздействующих на все виды (группы) детерминант анализируемого вида преступности. Многоаспектный характер общесоциального предупреждения позволяет не просто добиться результативности и качества в области борьбы с молодежным экстремизмом, но и способен усилить эффект своего антикриминогенного воздействия на данный вид преступности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аминов Д. И., Оганян Р. Э. Молодежный экстремизм / науч. ред.: Р. А. Адельханян. — М. : Триада ЛТД, 2005. — 194 с.
2. Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. — М., 2004.
3. Бентам И. Введение в основания нравственности и законодательства. — М. : РосПЭн, 1998.
4. Большой энциклопедический словарь. — М. : АСТ: Астрель, 2003.
5. Волков Ю. Г., Добренков В. И. [и др.]. Социология молодежи : учебное пособие / под ред. Ю. Г. Волкова. — Ростов-на-Дону : Феникс, 2001. — 576 с.
6. Зубок Ю. А., Чупров В. И. Самоорганизация в проявлениях молодежного экстремизма // Социологические исследования. — 2009. — № 1. — С. 78—88.
7. Ильин И. А. Что нам делать? // О русском национализме : сборник статей. — М., 2006. — С. 9.
8. Кон И. С. Социология молодежи // Краткий словарь по социологии. — М., 1988. — 164 с.
9. Леготин М. П., Голубых Н. В. О сущности понятия «экстремизм» // Адвокат. — 2013. — № 6. — С. 60—63.
10. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. — М. : Оникс, 2009.

11. Политическая энциклопедия / под ред. Г. Ю. Семигина. — Т. 2 (Н — Я). — М. : Мысль, 2000. — 637 с.
12. Беккер Г., Босков А. Современная социологическая теория. — М. : Иностранная литература, 1961.
13. Ферри Э. Уголовная социология / сост. и предисл. В. С. Овчинского. — М., 2005. — Т. VII.
14. Фридинский С. Н. Радикальный экстремизм: на смену профессиональным террористам приходят духовные лидеры молодежных группировок // Человек и закон. — 2008. — № 9. — С. 49—51.

Материал поступил в редакцию 9 июня 2015 г.

ON PREVENTING SOCIAL EXTREMISM AMONG YOUTH

LEGOTIN Maksim Pavlovich — postgraduate in a military college, Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation
[legotinmpren@mail.ru]
620057, Russia, Ekaterinburg, Korepina Street, 66

GOLUBYH Nikita Vladimirovich — PhD in Law, Associate Professor, Head of the Forensics and Criminal and Penal Law Department, Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation
620057, Russia, Ekaterinburg, Korepina Street, 66

ALIMPIEV Sergei Aleksandrovich — PhD in Law, Senior Lecturer at the Forensics and Criminal and Penal Law Department, Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation
[alimpuss@mail.ru]
620057, Russia, Ekaterinburg, Korepina Street, 66

Review. *The article considers the current state, structure, and dynamics of the spread of youth extremism in the Russian Federation. The authors analyze the classical Russian criminology and philosophy works on the issue in question and define some classical approaches to crime prevention. The problems and approaches to the definition of extremism as a socio-legal phenomenon were studied through general scientific methods and scientific cycle; however, the authors propose a number of their own legal definitions within the analyzed problems. The results reflected in the article showed that the general social prevention of extremism among youth in Russia as a whole and in a given region in particular should be consistent, multi-character and facilitate inter-subjective interaction of all the institutions of the society. The study enabled the authors to develop a series of proposals for the prevention of extremism among youth in the framework of its general social component.*

Keywords: *extremism, youth, national security, the Urals region, youth extremism, prevention, criminological characteristic, dynamics, forecast, preventive measures.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Aminov D. I., Oganyan R. EH. Molodezhnyj ehkstreizm / nauch. red.: R. A. Adel'hanyan. — M. : Triada LTD, 2005. — 194 s.
2. Bekkaria Ch. O prestupleniyah i nakazaniyah. — M., 2004.
3. Bentam I. Vvedenie v osnovaniya npravstvennosti i zakonodatel'stva. — M. : RosPEhn, 1998.
4. Bol'shoj ehnciklopedicheskij slovar'. — M. : AST: Astrel', 2003.
5. Volkov Yu. G., Dobrenkov V. I. [i dr.]. Sociologiya molodezhi : uchebnoe posobie / pod red. Yu. G. Volkova. — Rostov-na-Donu : Feniks, 2001. — 576 s.
6. Zubok Yu. A., Chuprov V. I. Samoorganizatsiya v proyavleniyah molodezhnogo ehkstreizma // Sociologicheskie issledovaniya. — 2009. — № 1. — S. 78—88.
7. Il'in I. A. Chto nam delat'? // O russkom nacionalizme : sbornik statej. — M., 2006. — S. 9.
8. Kon I. S. Sociologiya molodezhi // Kratkij slovar' po sociologii. — M., 1988. — 164 s.

9. *Legotin M. P., Golubyh N. V. O sushchnosti ponyatiya «ehkstremitizm» // Advokat. — 2013. — № 6. — S. 60—63.*
10. *Ozhegov S. I. Tolkovyy slovar' russkogo yazyka. — M. : Oniks, 2009.*
11. *Politicheskaya ehnciklopediya / pod red. G. YU. Semigina. — T. 2 (N — YA). — M. : Mysl', 2000. — 637 s.*
12. *Bekker G., Boskov A. Sovremennaya sociologicheskaya teoriya. — M. : Inostrannaya literatura, 1961.*
13. *Ferri Eh. Ugolovnaya sociologiya / sost. i predisl. V. S. Ovchinskogo. — M., 2005. — T. VII.*
14. *Fridinskij S. N. Radikal'nyj ehkstremitizm: na smenu professional'nym terroristam prihodyat duhovnye lidery molodezhnyh gruppirovok // Chelovek i zakon. — 2008. — № 9. — S. 49—51.*

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ч. М. Исмаилов*

Оптимизация полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела

Аннотация. В статье исследованы проблемы допустимости неоднократных отмен процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела. Показано несовершенство сроков проверки сообщения о преступлении с учетом необходимости установления дополнительных сроков при возобновлении проверки. Обоснована необходимость совершенствования полномочий прокурора, наделение его правом возбуждения уголовного дела в связи с отменой постановления об отказе в возбуждении уголовного дела (по истечении предельных сроков проверки сообщения о преступлении).

Ключевые слова: сообщение о преступлении, безвестное исчезновение, постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, неоднократные отмены, предельные сроки проверки.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.168-174

В соответствии со ст. 7 УПК РФ постановления органов расследования, в том числе принимаемые в стадии возбуждения уголовного дела, должны быть обоснованными. Проблема заключается в возможности и допустимости неоднократной отмены процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, в том числе и по истечении длительного времени. Практика неоднократных отмен свидетельствует об ущемлении прав лиц, в отношении которых было принято такое решение, в силу неопределенности ситуации «возобновления проверки» и о нарушениях сроков проверки. Под видом дополнительной проверки, по сути, ведется «расследование», направленное большей частью на исключение признаков преступления. И объясняется

это тем, что возбуждение уголовного дела, по материалам проверки по которому прокурор отменил решение об отказе в возбуждении уголовного дела, является укрываемым преступлением. В таких случаях ведомственный интерес органов расследования в статистических отчетных показателях становится приоритетным (в силу субъективных ведомственных влияний).

По данным Генеральной прокуратуры, прослеживается тенденция роста незаконных процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела. Так, на расширенной коллегии Генеральной прокуратуры РФ, посвященной состоянию розыска безвестно исчезнувших лиц, отмечалось, что остаются многочисленными факты вынесения незаконных постановлений об отказе в возбуждении

© Исмаилов Ч. М. , 2016

* Исмаилов Чинтир Магомедович, старший помощник прокурора г. Махачкалы, к. ю. н.
gukom@yandex.ru
367003, Республика Дагестан, г. Махачкала, ул. Нахимова, 1

уголовного дела. Только в 2011 г. прокурорами отменено 9 803 решения органов дознания об отказе в возбуждении уголовного дела по фактам исчезновения граждан, что составляет 24 % от общего числа принятых решений¹.

На динамику роста нарушений в стадии возбуждения уголовного дела обратил внимание Генеральный прокурор РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 27 апреля 2013 г. Так, только в 30 охваченных в 2012 г. проверкой Генеральной прокуратуры регионах 2 и более раза прокурорами отменялось 170 тыс. таких решений, почти 2,3 тыс. из них — свыше 10 раз. В Ставропольском крае прокурор вынужден был 5 раз отменять незаконные постановления следователя по факту безвестного исчезновения человека, пока добился возбуждения уголовного дела об убийстве (в настоящее время виновный осужден). На 59 % возросло в 2012 г. число неправомерных отказов следственных органов в приеме сообщений о преступлениях и случаев их не регистрации².

На межведомственном совещании, которое состоялось 20 октября 2014 г. в Генеральной прокуратуре РФ, отмечалось также, что только в органах СК РФ при приеме, регистрации и разрешении сообщений с 2012 г. прокурорами выявлено более 4,7 тыс. нарушений, отменено 4,5 тыс. постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. Каждое восьмое процессуальное решение отменялось неоднократно³.

В докладе Генерального прокурора на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ (29.04.2015) отмечается увеличение на 22 % нарушений, допущенных органами дознания и следователями всех правоохранительных органов, при этом рост нарушений на стадии регистрации и разрешения сообщений

о преступлениях, т.е. на стадии возбуждения уголовного дела, в 2014 г. составил на 15 %⁴.

Верно замечено в юридической литературе, что распространенный характер носит порочная практика принятия органами расследования решений об отказе в возбуждении уголовного дела по надуманным, реально не существующим основаниям, т.е. принятие незаконных процессуальных решений⁵.

Изложенные статистические данные также свидетельствуют о необходимости оптимизации полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела.

Требование ч. 4 ст. 148 УПК РФ, согласно которой копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения направляется прокурору, является лишь информационным обеспечением прокурора. Проблемной является проверка законности такого постановления до поступления материала, на основании которого оно принято. УПК РФ не регламентирует сроки представления «отказанных» материалов прокурору. Довольно остро стоит проблема (своевременного, видимо, не совсем точное слово, поскольку в законе нет сроков) представления материалов для проверки в разумные сроки, в том числе и по требованиям (запросам) прокурора из следственных органов. Сложность заключается в том, что после принятия решения материал проверяется руководителем следственного органа, после чего направляется в вышестоящий орган ведомственного контроля, и на каждом уровне контроля не исключено принятие решения об отмене ранее принятого решения, причем такой цикл может повториться неоднократно. В то же время представление материалов проверки в течение конкретно определенного срока тоже не явля-

¹ См.: Под председательством Генерального прокурора РФ Ю. Чайки состоялась коллегия по вопросам практики прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении розыска без вести пропавших лиц // URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-76981/> (дата обращения: 19.07.2012).

² См.: Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 27 апреля 2013 г. // URL: http://www.genproc.gov.ru/smi/in_terview_and_appearances/appearances/82414/ (дата обращения: 01.07.2015).

³ См.: URL: genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-417748/.

⁴ См.: Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 29 апреля 2015 «О состоянии законности и правопорядка в 2014 году и о проделанной работе по их укреплению» // URL: genproc.gov.ru (дата обращения: 01.07.2015).

⁵ См.: Шадрин В. С. Судьба стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2015. № 1. С. 49.

ется элементом, обеспечивающим законность и стабильность принятого решения. Для лица, в отношении которого принято процессуальное решение об отказе в возбуждении уголовного дела, не существенно, каким органом отменяется такое решение: органом ведомственного контроля или прокурором.

В статье 37 УПК РФ в качестве полномочия прокурора не предусмотрена и отмена процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, принятых органами предварительного следствия (ч. 6 ст. 148 УПК РФ). Если прокурор, в соответствии со своими полномочиями отменяя незаконное решение об отказе в возбуждении уголовного дела органа дознания, дает конкретные указания и устанавливает срок их исполнения (ч. 6 ст. 148 УПК РФ), то остается неясным вопрос, кем и на основании каких норм закона устанавливается срок проверки следователю или руководителю следственного органа после возобновления проверки на основании соответствующего постановления прокурора. Несогласованной представляется возможность установления дополнительных сроков в порядке ч. 6 ст. 148 УПК РФ, если предельные сроки, предусмотренные ч. 3 ст. 144 УПК РФ, истекли.

По этим же основаниям противоречивы положения п. 1.6 приказа Председателя Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. № 1 «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации», согласно которому руководитель следственного подразделения, получив постановление прокурора об отмене решения об отказе в возбуждении уголовного дела, обязан направлять материал следователю для дополнительной проверки, установив при этом срок проверки. Если предельные сроки, предусмотренные ч. 3 ст. 144 УПК РФ, истекли, какой срок и на основании какой нормы закона должен установить руководитель следственного органа? Если это его усмотрение, то сроки, предусмотренные ч. 3 ст. 144 УПК, являются «переменной категорией» применительно к конкретному сообщению проверки и не являются императивным требованием закона.

Автором была отмечена несогласованность сроков процессуальной проверки, предусмотренных в ст. 144 и 148 УПК РФ: если в ст. 144 в качестве предельного срока проверки предусмотрены 30 суток, то в ст. 148 предусмотрена и возможность установления срока проверки за пределами указанных сроков при возобновлении проверки⁶.

Неопределенными являются и вопросы процессуальной формы установления сроков руководителем следственного органа по материалу, поступившему с возобновлением проверки от прокурора. Неясно, нужно ли вынести самостоятельное постановление об установлении сроков? Если да, на основании каких норм УПК, особенно в случаях использования предельных сроков проверки (ч. 3 ст. 144 УПК РФ)? А если нет, то внепроцессуальная форма установления сроков — в виде резолюции руководителя типа «в срок до... принять обоснованное решение», как имеет место в правоприменительной практике, — является выходом из тупика, требующим правовой регламентации.

Постановления прокурора или руководителя ведомственного контроля об отмене незаконных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, в связи с которым возобновляется проверка, не могут быть правовыми актами, порождающими установление не предусмотренных законом сроков выполнения проверочных и процессуальных действий, а в действующей системе уголовно-процессуальных отношений и в практике именно такими они становятся (выглядят).

Предписание упомянутого выше п. 1.6 приказа Председателя СК РФ о принятии мер об обжаловании постановления прокурора об отмене процессуального решения следователя в случае несогласия с его решением также является неопределенным и неисполнимым, поскольку такое обжалование законом не предусмотрено. В практике имеются отдельные случаи обжалования таких решений другими заинтересованными лицами вышестоящему прокурору или в суд, по инициативе следственных органов. Формально юридически указанные лица — самостоятельные субъекты обжалования.

⁶ См.: *Исмаилов Ч. М.* Стадия возбуждения уголовного дела в уголовном процессе России: проблемы теории и практики // Уголовный процесс : от прошлого к будущему : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. 21 марта 2014 г. М., 2014. Ч. 1. С. 173.

На недопустимость обжалования следователем и руководителем следственного органа постановлений прокурора об отмене постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела обращали внимание и Б. В. Доржиевым и В. В. Горюновым. По их мнению, законом не предусмотрена процедура обжалования рассматриваемых постановлений прокурора, в силу этого они окончательны и отвечают требованиям императивности, поэтому промедление в возобновлении проверки является незаконным⁷.

Кроме того, право обжалования, в том числе и в суд, в порядке ст. 123—125 УПК РФ на органы следствия не распространяется, т.к. в них речь идет о лицах, затрагивающих интересы в процессуальном плане, а не в административно-управленческом аспекте. Если исходить из противного, что у следователя и его руководителя есть собственный процессуальный интерес, т.е. заинтересованность в ходе проверки и в его исходе, то в таком случае они не могут участвовать в проверке.

Представляется, что порочная система практики отмен, неоднократные возобновления проверки являлись порождением советского периода развития, когда интересы государства, ведомства были приоритетнее, чем интересы личности. Хотя УПК РСФСР не предусматривал отмену с направлением на дополнительную проверку, но эта была устоявшаяся практика. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 116 УПК РФ прокурор был наделен следующими полномочиями: «В случае неосновательности отказа в возбуждении дела прокурор своим постановлением отменяет состоявшееся об этом постановление следователя или органа дознания и возбуждает дело»⁸.

В ныне действующем УПК РФ сделана попытка правовой регламентации института дополнительной проверки, возобновления проверки. Но положения УПК РФ в этой сфере недостаточно проработаны в нормах права и нуждаются в совершенствовании.

С учетом полномочий руководителей следственных органов, являющихся органами ведомственного процессуального контроля, по

отмене незаконных постановлений следователя об отказе в возбуждении уголовного дела представляется допустимым наделить прокурора полномочиями по возбуждению уголовного дела в связи с отменой им постановления следователя. Кроме того, хотя прокурор и отменяет незаконное постановление следователя, по сути, оно является «совместным» документом следственного органа как прошедшее процедуру проверки в подразделениях ведомственного контроля. Независимый от ведомственных влияний прокурорский надзор должен не только обращать внимание органов следствия на допущенные нарушения, отменяя незаконное постановление следователя, но и устранять нарушения радикальным образом — путем возбуждения дела. В противном случае, не обладая полномочиями по радикальному устранению нарушений закона, прокурорский надзор выглядит как придаток ведомственного контроля. В пользу этого можно привести еще ряд аргументов.

Так, когда прокурор возбуждает производство об административном правонарушении, не приходится говорить о совмещении им функции органа административной юрисдикции. В случаях, когда прокурор отменяет постановление следователя о возбуждении уголовного дела, прошедшее процедуру ведомственного контроля, также не говорим о совмещении функции следствия и надзора. Подобно этому в случае наделения прокурора полномочиями по возбуждению уголовного дела в связи с отменой необоснованного постановления их необходимо расценивать не как совмещение функций надзора и следствия, а как действенное процессуальное полномочие, выступающее, с одной стороны, способом реально устранить допущенные нарушения, а с другой — превентивной мерой повышения ответственности следователя и руководителя следственного органа.

В литературе обоснованно отмечено, что около 40 % процессуальных решений следователей и дознавателей об отказе в возбуждении уголовного дела ежегодно отменяются,

⁷ См.: Доржиев Б. В., Горюнов В. В. Статус Следственного комитета и новые полномочия прокурора // Законность. 2011. № 11. С. 14—18.

⁸ См.: Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (ред. от 29.12.2001, с изм. от 26.11.2002) // СПС «КонсультантПлюс».

в том числе и неоднократно, как незаконные. При этом нарушаются конституционные права граждан — участников досудебного уголовного судопроизводства. Только в 2012 г. отменены такие решения в более 11 млн случаях, что эквивалентно затратам труда (на государственном уровне нигде не учитываемым) порядка 30 тыс. сотрудников органов расследования⁹. То есть такая деятельность неэффективна и с точки зрения затрат федерального бюджета. Это еще один аргумент в пользу оптимизации полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела.

В правовых позициях Конституционного Суда РФ по вопросам законности неоднократной отмены осталась незавершенность, некоторые из них нуждаются в разъяснениях. Поэтому совершенствование норм, регулирующих разрешение сообщений о преступлениях, и оптимизация надзорных полномочий в этой стадии должны быть направлены на формирование единообразной практики.

Так, в правовых позициях Конституционного Суда РФ указано, что уголовно-процессуальные нормы, регламентирующие основания отмены незаконных постановлений органов расследования об отказе в возбуждении уголовного дела, а также устанавливающие сроки дополнительной проверки (ч. 3 ст. 144, ч. 6 ст. 148 УПК РФ), сами по себе не нарушают права заявителей, а их применение в конкретном случае не входит в предмет конституционного судебного контроля, т.е. имеет место незавершенность, открытость позиции Суда для полемики.

В определении Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 300-О¹⁰ отмечается, что необходимость и возможность отмены необоснованного постановления о прекращении уголовного дела и возобновления производства по делу вытекают из конституционных пред-

писаний, возлагающих на государство обязанность обеспечивать потерпевшим от преступлений доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (ст. 52). В то же время указывается на недопустимость сохранения постоянной угрозы уголовного преследования для лица, в отношении которого дело было прекращено, поэтому недопустимо и многократное возобновление по одному и тому же основанию, в том числе и по причине неполноты проведенного расследования прекращенного уголовного дела, которая является ограничением его прав и свобод.

Из указанной позиции ясно, что право отмены необоснованного постановления является конституционным, а многократная отмена недопустимой. Но количество допустимых отмен и их сроки законодательно не установлены. Поэтому, чтобы указанные вопросы не были неограниченным усмотрением должностных лиц, необходимо более четкое правовое регулирование.

Недостаточно убедительна и правовая позиция по затронутому вопросу, содержащаяся в определении Конституционного Суда РФ от 20.12.2005 № 477-О¹¹, согласно которой выносимые в связи с проверкой сообщения о преступлении постановления должны быть законными (ст. 7 УПК РФ), поэтому не предполагается неоднократная отмена прокурором по одним и тем же основаниям постановления об отказе в возбуждении уголовного дела с целью проведения дополнительной проверки сообщения о преступлении.

Во-первых, законодатель допускает, что эти и другие постановления могут быть и необоснованными, поэтому наделяет должностных лиц полномочиями по их отмене (ч. 6 ст. 148 УПК РФ); во-вторых, отмена руководителями ведомственного контроля необоснованных по-

⁹ См.: *Гаврилов Б. Я.* Современные проблемы досудебного производства и меры по их разрешению // *Российский следователь*. 2013. № 21. С. 5—11.

¹⁰ См.: определение Конституционного Суда РФ от 27.12.2002 № 300-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 116, 211, 218, 219 и 220 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросом Президиума Верховного Суда Российской Федерации и жалобами ряда граждан» // *Вестник Конституционного Суда РФ*. 2003. № 1.

¹¹ Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2005 № 477-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лазарева Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав частью шестой статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

становлений следователя имеет место в связи с необеспечением полноты проверки. Естественно, целью отмены не является дополнительная проверка, скорее, это средство достижения цели. С точки зрения защиты прав лиц необходимо отметить, что лица, в отношении которых сохраняется угроза «отмены» принятого процессуального решения, по сути, находятся в состоянии неопределенного статуса — в качестве участника досудебного уголовного судопроизводства. Поэтому актуальным является сам факт отмены состоявшегося решения и сохранение в дальнейшем такой возможности.

Недопустимость отмены таких решений по одним и тем же основаниям не исключает их отмену по другим основаниям. В случаях же, когда органом расследования в полном объеме не выполнены требования, изложенные в предыдущем постановлении об отмене процессуального решения, отмена по одним и тем же основаниям является вынужденной.

В определении от 23.09.2010 № 1125-О-О Конституционный Суд РФ указал, что нормы статей 7, 11 144—145, 148 УПК РФ в их системном единстве не предполагают принятия необоснованного решения об отказе в возбуждении уголовного дела, напротив, они прямо предусматривают обязанность следователя выносить по результатам рассмотрения сообщения о преступлении мотивированное постановление, а также право заявителя на обжалование принятого по результатам рассмотрения решения¹².

Из данной позиции также следует, что орган расследования должен исполнить свои обязанности добросовестно и ответственно, не оставляя места сомнениям, противоречиям и догадкам в принятом процессуальном решении. С учетом сокращенных сроков проверки обеспечить полноту проверки и ее обоснованность не всегда удается. Потому неоднократная отмена постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела должна быть ограничена законом. Только при подобном подходе можно

говорить о реализации конституционно значимых целей уголовного преследования, а также о реальности гарантий и действенности защиты прав лиц от неправомерного ограничения, упоминаемого в вышеназванных правовых позициях Конституционного Суда РФ.

Следует отметить, что неограниченное возобновление проверки и для заявителя, и для лица, в отношении которого было принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела, является ограничением прав. А неопределенно длительное ограничение прав, допускающее неоднократные отмены (ч. 6 ст. 148 УПК РФ) принятых решений, даже исходя из благих намерений, равнозначно отмене права, что не допускается в силу Конституции РФ (ст. 55).

Поэтому установление жестких сроков, допускающих отмену процессуальных решений с возобновлением проверки по сообщению о преступлении (безвестном исчезновении), соблюдение их, принятие обоснованных решений должны стать гарантией защиты прав лиц в стадии возбуждения уголовного дела.

Представляется, что в законе должны быть предусмотрены нормы, согласно которым органы ведомственного процессуального контроля могут отменить необоснованные решения, в том числе и неоднократно, в рамках предельных процессуальных сроков проверки сообщения о преступлении, — 30 суток (ч. 3 ст. 144 УПК РФ).

По истечении указанных сроков материалы для проверки должны быть представлены прокурору незамедлительно. Наделение при этом прокурора полномочиями по возбуждению уголовного дела в связи с отменой состоявшегося процессуального решения послужит дополнительной гарантией защиты прав участников процессуальной проверки сообщения о преступлении (безвестном исчезновении). При таком подходе разрешится и проблема сроков представления материалов проверки, а не только постановления, как это предусмотрено в ч. 4 ст. 148 УПК РФ.

¹² Определение Конституционного Суда РФ от 23.09.2010 № 1125-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карелина Михаила Юрьевича на нарушение его конституционных прав частями первой и третьей статьи 144, пунктом 2 части первой статьи 145 и частью первой статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 27 апреля 2013 г. // URL: http://www.genproc.gov.ru/smi/in_terview_and_appearances/appearances/82414/.
2. Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 29 апреля 2015 года «О состоянии законности и правопорядка в 2014 году и о проделанной работе по их укреплению» // URL: genproc.gov.ru.
3. Гаврилов Б. Я. Современные проблемы досудебного производства и меры по их разрешению // Российский следователь. — 2013. — № 21.
4. Доржиев Б. В., Горюнов В. В. Статус Следственного комитета и новые полномочия прокурора // Законность. — 2011. — № 11.
5. Исмаилов Ч. М. Стадия возбуждения уголовного дела в уголовном процессе России: проблемы теории и практики // Уголовный процесс : от прошлого к будущему : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. 21 марта 2014 г. — М., 2014. — Ч. 1.
6. Шадрин В. С. Судьба стадии возбуждения уголовного дела // Законность. — 2015. — № 1.

Материал поступил в редакцию 13 августа 2015 г.

OPTIMIZATION OF THE PROSECUTOR'S POWERS AT THE STAGE OF INITIATION OF CRIMINAL PROCEEDINGS

ISMAILOV Chintir Magomedovich — Chief Assistant Prosecutor for Makhachkala, PhD in Law, Prosecutor's Office for Makhachkala, Republic of Dagestan
[gukom@yandex.ru]
367003, Nakhimova Street, 1, Makhachkala

Review. *The article investigates the issues of admissibility of the repeated reversals of the procedural orders to dismiss criminal complaint. The article reveals shortcomings of timing for verification of reports about a crime, taking into account the need to establish additional terms in case of the verification reopening. The necessity of improving the powers of the public prosecutor, granting him the right to initiate criminal proceedings due to the reversal of the order to dismiss criminal complaint (following the deadline for verification of the report of a crime).*

Keywords: *report of a crime, missing person, order to dismiss criminal complaint, repeated refusal, deadline for verification.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Doklad General'nogo prokurora RF na zasedanii Soveta Federacii Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii 27 aprelya 2013 g. // URL: http://www.genproc.gov.ru/smi/in_terview_and_appearances/appearances/82414/.
2. Doklad General'nogo prokurora RF na zasedanii Soveta Federacii Federal'nogo Sobraniya RF 29 aprelya 2015 goda «O sostoyanii zakonnosti i pravoporyadka v 2014 godu i o prodelannoj rabote po ih ukrepleniyu» // URL: genproc.gov.ru.
3. Gavrilov B. Ya. Sovremennye problemy dosudebnogo proizvodstva i mery po ih razresheniyu // Rossijskij sledovatel'. — 2013. — № 21.
4. Dorzhiev B. V., Goryunov V. V. Status Sledstvennogo komiteta i novye polnomochiya prokurora // Zakonnost'. — 2011. — № 11.
5. Ismailov Ch. M. Stadiya vzbuzhdeniya ugolovnogo dela v ugolovnom processe Rossii: problemy teorii i praktiki // Ugolovnyj process : ot proshlogo k budushchemu : sb. materialov mezhdunar. nauch.-prakt. konf. 21 marta 2014 g. — M., 2014. — Ch. 1.
6. Shadrin V. S. Sud'ba stadii vzbuzhdeniya ugolovnogo dela // Zakonnost'. — 2015. — № 1.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Е. В. Рябцева*

Правовая природа судебной защиты в международном праве

Аннотация. Статья посвящена вопросам судебной защиты в международном праве. Международная судебная защита рассматривается как отраслевая модель, реализуемая в рамках общеправовой модели международной интеграции. На основе анализа научной доктрины и международной уголовной юстиции автор рассматривает право на судебную защиту в рамках двух видов правосудия: модели реабилитационного правосудия, модели реституционного правосудия. Эти две альтернативные модели в рамках международной уголовной юстиции носят персонифицированный характер. Они направлены не только, как вся уголовная юстиция, на защиту публичных интересов, но и на обеспечение прав конкретных индивидов, потерпевших от преступлений или, наоборот, привлекаемых к ответственности за совершение преступлений.

Международная судебная защита в сфере уголовной юстиции включает следующие составляющие: институциональный аспект, уголовно-процессуальный аспект, материально-правовой аспект. Автором делается вывод о том, что реализация международной судебной защиты возможна, только если будут созданы соответствующие предпосылки и необходимые условия. Одним из таких условий является право на судебную защиту. Это первичный элемент механизма правового регулирования международной судебной защиты, который находит свое отражение в нормах международного права.

В статье проводится сравнение различных международно-правовых норм, обеспечивающих право на судебную защиту.

Ключевые слова: международная судебная защита, международная интеграция, международные и межгосударственные судебные органы, право на судебную защиту, реабилитационное правосудие, реституционное правосудие.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.175-185

Право на судебную защиту (*англ. Right for Legal Defence*) гарантирует гражданам защиту прав и свобод в судах. Это одно из основополагающих, фундаментальных прав человека. Судебная защита — один из важнейших не только государственных, но и надгосударственных (международных) способов защиты прав, свобод и законных интересов субъектов права, осуществляемых и гарантированных государством.

Концептуальная основа международной судебной защиты находит свое выражение в международно-правовых учредительных до-

кументах, принимаемых в связи с созданием международных судебных органов (Устав Организации Объединенных Наций, Римский статут Международного уголовного суда, Конвенция о защите прав человека и основных свобод), и в других международных соглашениях, пактах и декларациях.

Международная судебная защита представляет собой инструментально-обеспечительную модель, поскольку направлена на создание механизмов взаимодействия государств в рамках интеграционных объединений и обеспечение выполнимости принимаемых межго-

© Рябцева Е. В., 2016

* Рябцева Екатерина Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры организации судебной и правоохранительной деятельности Российского государственного университета правосудия
rev020680@mail.ru

117418, Россия, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69а

сударственных решений, в том числе модели субсидиарности средств правовой защиты посредством системы международных и межгосударственных судебных органов.

В отличие от внутригосударственных правовых моделей, обеспечивающих судебную защиту на национальном уровне, правовая модель международной правовой защиты отличается большей подвижностью и динамичностью в связи с высокой склонностью ее к содержательному обновлению, прежде всего основанному на складывающихся тенденциях правового развития групп государств и поиске общих концептуальных подходов к оценке правовых явлений. Например, доктрины прямого действия права Европейского Союза, возможные границы передачи государствами своих суверенных прав Европейскому Суду по правам человека и признания верховенства права Европейского Союза. Конституционные суды некоторых государств продемонстрировали концепцию ограниченного влияния права Европейского Союза на национальный правопорядок в случае конфликта этого права с национальным конституционным правом¹.

Однако следует обратить внимание на то, что необходимо определить грани в понимании модели международной правовой защиты. Понятие «модель» не может быть размытым и расширенным до некой идеи, образа. Так, Н. А. Власенко считает, что тема моделирования в праве сложна, требует глубоких теоретических познаний, в том числе опоры на философию. На проблему возможности применения нескольких правовых моделей в правовом регулировании указывали Л. К. Терещенко, Ю. А. Тихомиров. Понятие правовых моделей, как поясняет Ю. А. Тихомиров, не ограничивается только лишь правовыми актами. Правовые модели существуют как в правотворчестве, так и в правоприменении.

На современном этапе общественного развития происходят эволюция и борьба правовых моделей. Например, модель Европейско-

го Союза реформируется, испытывая кризис и противоречия в развитии. Международные модели связаны с национальными правовыми моделями: они влияют друг на друга и взаимодействуют. При этом Ю. А. Тихомиров отмечает, что хаотичный порядок регуляции создает иллюзию правового регулирования и его эффективности. Использование правовых моделей позволяет прогнозировать, учитывать риски и проектировать варианты оптимального правового регулирования².

Основополагающую роль на международном уровне для правовой модели судебной защиты играют международно-правовые модели, в частности модели международной интеграции. Следует согласиться с Е. Е. Рафалюк, что схема интеграционного сотрудничества государств в рамках межгосударственного объединения может быть отнесена к примеру правовой модели. В учредительных документах интеграционных объединений, как правило, закрепляются цель интеграции, организационная структура, компетенция органов, т.е. создается некая модель интеграционного взаимодействия государств. На следующем этапе происходит воплощение правовой модели в реальность, ее реализация, которая может сопровождаться отклонениями от идеальной модели интеграции, противоречиями и даже сломом системы в силу ее нежизнеспособности.

Модель международной интеграции предполагает создание межгосударственных союзов и объединений как по широкому кругу вопросов, так и по отраслевым направлениям деятельности государств. К такой модели относятся «специализированные организации (ВТО и ЮНЕСКО), универсальные организации (ООН), региональные организации общего типа (Организация американских государств, Европейский союз, СНГ), структуры гуманитарно-демократического назначения (Совет Европы), организации тематического, предметного сотрудничества»³.

¹ См., например: решение Конституционного суда ФРГ по делу «Brunner v. The Europea Union Treaty» ; постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П.

² Рафалюк Е. Е., Кичигин Н. В. Реализация правовых моделей: проблемы и поиск решений // Журнал российского права. 2014. № 5.

³ Право и межгосударственные объединения / В. Г. Вешняков, В. А. Егизаров, Ю. А. Королев [и др.] ; под общ. ред. В. Г. Вишнякова. СПб., 2003. С. 12—13.

Создание межгосударственных союзов и объединений предполагает возникновение вспомогательной модели международного взаимодействия государств посредством унификации национальных законодательств в сфере компетенции таких союзов. Зачастую основой для подобной законодательной унификации выступает принятие модельных нормативных правовых актов.

Государства для участия в международной интеграции могут использовать различные конституционно-правовые модели. Одни модели позволяют считать международные акты частью правовой системы национального государства, однако предусматривают необходимость их ратификации внутригосударственными законодательными органами (например, в Российской Федерации), другие допускают признание национального законодательства недействующим в части, противоречащей международным договорам и резолюциям, являющимся общеобязательными для государств – членов интеграционных объединений (как в Нидерландах), третьи предусматривают возможность наделения органов конституционного контроля полномочиями по анализу международных актов на предмет их соответствия национальному законодательству и, наоборот, наделения их компетенцией по проверке подзаконных актов и актов органов исполнительной власти на соответствие не только конституции государств, но и международным актам⁴.

Международная судебная защита является отраслевой моделью, реализуемой в рамках общеправовой модели международной интеграции. В свою очередь, в отраслевой модели международной судебной защиты можно выделить институционную модель международной уголовной юстиции, в рамках которой реализуется право на международную судебную защиту по уголовным делам.

Научная доктрина и международная уголовная юстиция позволяют рассматривать право на судебную защиту в рамках двух видов правосудия:

1. Модель реабилитационного правосудия — соблюдение и защита прав лица, совершившего преступление.

2. Модель реституционного правосудия — восстановительное правосудие, обеспечивающее защиту прав жертв преступления.

Эти две альтернативные модели в рамках международной уголовной юстиции носят персонализированный характер. Они направлены не только, как вся уголовная юстиция, на защиту публичных интересов, но и на обеспечение прав конкретных индивидов, потерпевших от преступлений или, наоборот, привлекаемых к ответственности за совершение преступлений.

Реабилитационное правосудие является классической моделью уголовного правосудия, реституционное же правосудие только развивается в международном праве. Всемирное движение за восстановительное (реституционное) правосудие зародилось в конце 1970-х годов. Законодательное закрепление процесс реституционного правосудия получил в 2002 году, когда Экономический и социальный совет принял декларацию «Основные принципы использования программ восстановительного правосудия в уголовных делах», в которой были зафиксированы цели и методы осуществления восстановительного процесса. Тем самым потерпевшему были обеспечены гарантии права на судебную защиту.

Существенное влияние на развитие реституционного правосудия оказала система Римского статута. Так, на конференции по обзору Римского статута Международного уголовного суда (Кампала, 31 мая — 11 июня 2010 г.) были рассмотрены вопросы участия потерпевших и возмещения ущерба, включая защиту свидетелей, роли информационно-пропагандистской деятельности и важности Целевого фонда для потерпевших. Была признана и подтверждена важность участия потерпевших как заинтересованных сторон и необходимость правовой защиты положения потерпевших как заинтересованных сторон и бенефициаров Римского статута. Кроме того, было решено, что необходимо разработать масштабную программу информационно-пропагандистской деятельности, чтобы ознакомить население с задачами Международного уголовного суда, разъяснить его роль и обеспечить доступность для граждан, уделяя особое внимание общинам в отдаленных районах⁵.

⁴ Право и межгосударственные объединения. С. 12—13.

В качестве итогового документа была принята Резолюция о влиянии системы Римского статута на потерпевших, признающая, что право потерпевших на равный и эффективный доступ к правосудию, защиту и поддержку, на оперативную и адекватную компенсацию за причиненный ущерб, а также доступ к соответствующей информации о нарушениях прав и механизмам возмещения ущерба являются необходимыми составляющими правосудия. Резолюция содержала следующие рекомендации для государств:

1. Рассмотреть вопрос о реализации положений Римского статута, касающихся потерпевших (свидетелей), в тех случаях, когда они применимы, посредством национального законодательства или надлежащих мер.
2. Продолжать в рамках диалога с потерпевшими и затронутыми сообществами оптимизировать процесс стратегического планирования суда, включая стратегию суда в отношении потерпевших, а также его присутствие на местах, с тем чтобы повысить эффективность рассмотрения им проблем потерпевших и затронутых сообществ, с обращением особого внимания на потребности женщин и детей.
3. Оптимизировать и адаптировать пропагандистскую деятельность с учетом различных этапов судебного цикла, направленную на обеспечение того, чтобы потерпевшие и заинтересованные лица имели доступ к достоверной информации о Суде, его мандате и деятельности, о правах потерпевших согласно Римскому статуту, включая их право на участие в судебных разбирательствах и претензии в отношении компенсации ущерба.
4. Усилить активную роль правительства, общества и гражданских организаций на национальном и местном уровнях в информировании сообществ о правах потерпевших в соответствии с Римским статутом (жертв сексуального насилия, в частности).

5. Выступать против их маргинализации и стигматизации, оказывать им помощь в процессе их социальной интеграции и их участия в консультациях, а также вести борьбу с культурой безнаказанности за эти преступления.

6. Призвать государства-участников, международные организации, отдельных лиц, корпорации и другие субъекты оказывать содействие Целевому фонду для потерпевших, с тем чтобы потерпевшим предоставлялась своевременная и адекватная помощь и компенсация в соответствии с Римским статутом⁶.

Большинство международно-правовых актов носят универсальный характер и распространяют свое содействие как на жертв преступления, так и на лиц, совершивших преступление.

Анализ международно-правовых норм, конституций стран Западной и Восточной Европы, Евразии, Ближнего Востока, Северной и Латинской Америки позволяет говорить об универсальном характере права на судебную защиту. Как правило, международно-правовые и национальные конституционные нормы не разграничивают право на судебную защиту в зависимости от того, речь идет о потерпевшем от преступления или лице, которое совершило преступление.

В качестве примера приведем российские конституционные нормы в согласовании с международными правовыми положениями. Частью 1 ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. В этом смысле данная норма находится во взаимном согласовании с требованиями, сформулированными ст. 8 Всеобщей декларации прав человека, принятой резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.: «Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его прав, предоставленных ему конституцией или законом»⁷.

⁵ Конференция по обзору Римского статута Международного уголовного суда (Кампала, 31 мая — 11 июня 2010 года) // Официальные отчеты Секретариата Ассамблеи государств — участников Международного уголовного суда. The Hague : Ipskamp, 2010.

⁶ Резолюция RC/Res.2, принята консенсусом на 9-м пленарном заседании 8 июня 2010 года. RC/Res.2 // Официальные отчеты Секретариата Ассамблеи государств — участников Международного уголовного суда.

⁷ Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.

Многие государства на уровне «Суверенной нормы» закрепляют и гарантируют каждому право на судебную защиту, являющееся важнейшим принципом правового государства. Конституции многих зарубежных государств: Итальянской Республики (статья 24)⁸, Швейцарской Конфедерации (статья 30)⁹, Королевства Дания (статья 71)¹⁰, Великого Герцогства Люксембург (статья 13)¹¹ и других — гарантируют каждому право на справедливый и беспристрастный суд.

В юридической литературе иногда рассматривают феномен интеграционного правосудия как особой разновидности международного правосудия. Ряд ученых выделяют три основные модели интеграционного правосудия, каждая из которых также имеет аналоги во внутригосударственном и в международном праве:

- интеграционный арбитраж;
- интеграционные суды;
- квазисудебные органы интеграционного правосудия.

Судебная защита обеспечивается созданием постоянных органов правосудия — интеграционных судов, члены которых назначаются на определенный, более или менее длительный срок полномочий и которые функционируют также на постоянной основе или (как минимум) призываются к осуществлению правосудия каждый раз по мере поступления новых дел¹².

Представляется, что выделение данного правосудия не вполне оправданно. Правосудие осуществляется только судами, никакие другие квазисудебные органы, интеграционные арбитражи не могут осуществлять данную деятельность. Речь может идти не об интеграционном правосудии, а только об интеграционных органах, в том числе судебных, которые вместе с другими международными и межгосударственными органами обеспечивают международную судебную защиту.

Защита прав человека является объектом регулирования как внутригосударственного, так и международного права. На международном уровне разрабатываются универсальные и региональные нормы, гарантирующие соблюдение государствами-участниками основополагающих прав и обязанностей человека, устанавливается система гарантий, обеспечивающих их защиту. Эффективность любой правовой системы по защите прав человека связана в первую очередь с существованием судебных органов по защите этих прав, а также с возможностью доступа к правосудию.

Международная судебная защита в сфере уголовной юстиции включает следующие составляющие:

- 1) институциональный аспект;
- 2) уголовно-процессуальный аспект;
- 3) материально-правовой аспект.

Институциональный аспект определяет систему международных органов, которые обеспечивают судебную защиту прав и законных интересов лиц, которые обладают таким правом. Судебные органы, обеспечивающие международную защиту по уголовным делам, имеют определенную структуру, порядок взаимодействия с другими судебными, квазисудебными и несудебными органами и организациями — как являющимися участниками международно-правовых отношений, так и не являющимися таковыми.

Уголовно-процессуальный аспект определяет порядок рассмотрения и разрешения уголовных дел, относящихся к компетенции международных и межгосударственных судебных органов, юридическую силу принимаемых решений и особенности их исполнения.

Материально-правовой аспект показывает правовую основу принятия решения, какими нормами и принципами международного права руководствуются международные суды,

⁸ Конституция Итальянской Республики // URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/148> (дата обращения: 28.01.2013).

⁹ Конституция Швейцарской Конфедерации // URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/135> (дата обращения: 28.01.2013).

¹⁰ Конституция Королевства Дания // URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/152> (дата обращения: 28.01.2013).

¹¹ URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/146> (дата обращения: 28.01.2013).

¹² Интеграционное правосудие: сущность и перспективы : монография / отв. ред. С. Ю. Кашкин. М., 2014. С. 7—9.

разрешая конкретное дело, на какие международно-правовые акты ссылаются в описательно-мотивировочной части принятого решения¹³.

Реализация международной судебной защита возможна, только если будут созданы соответствующие предпосылки и необходимые условия. Одним из таких условий является право на судебную защиту. Это первичный элемент механизма правового регулирования международной судебной защиты, который находит свое отражение в нормах международного права.

Современный период развития международно-правового регулирования прав человека характеризуется установлением общепризнанной международно-правовой нормы, исключающей вопросы правового статуса личности и защиты ее основных прав и свобод из сугубо внутренней компетенции государства. Отсюда совершенно логично следует, что «правовой статус личности формируется не только из тех свобод, которые зафиксированы в конституции и других национальных законах, но и из прав и свобод, провозглашенных в международных договорах, т.е. международно признанных прав и свобод»¹⁴.

В теории нет единого понимания права на судебную защиту в целом и права на международную судебную защиту как один из ее элементов.

Рассматривая право на судебную защиту прежде всего через теорию права, следует обратить внимание на то, что право на судебную защиту является частью субъективного права. Так, Н. И. Матузов в качестве обязательного элемента субъективного права выделил возможность прибегнуть в необходимых случаях к мерам государственного принуждения¹⁵. Возможность обращаться в суд за защитой своего нарушенного права является частью защиты субъективного права. Необходимость судебной защиты возникает, когда субъективное

право нарушается или создается угроза его нарушения.

В современных условиях право на международную судебную защиту необходимо рассматривать не просто как субъективное право, часть правового института международной судебной защиты, а как неотъемлемую часть межгосударственной общеправовой модели, то есть системы взглядов и представлений о развитии правовых процессов межгосударственного, международного значения, в целях преодоления глобальных угроз и рисков, обеспечивающую международное правовое сотрудничество, консолидацию правовых ценностей и создание единообразия в практике их гарантирования¹⁶.

В юридической науке нет единого понимания относительно содержания рассматриваемого права. Право на судебную защиту можно рассматривать в узком и широком смысле.

Право на судебную защиту в узком понимании тождественно праву на доступ к правосудию. Фактически оно выступает в качестве варианта самозащиты нарушенного права, поскольку судопроизводство является средством, использование которого влечет восстановление нарушенного права. Иными словами, право на судебную защиту следует рассматривать как самостоятельную защиту своих прав, а не защиту личности со стороны государства в лице суда. Каждое заинтересованное лицо должно иметь возможность добиться рассмотрения своего дела в суде, и ему не должны помешать какие-либо правовые или фактические препятствия. Как любому субъективному праву, праву на судебную защиту корреспондирует обязанность, а в качестве обязанной стороны выступает государство в лице судебных органов, которые в случае соблюдения всех условий обращения за защитой нарушенного права или законного интереса обязаны принять заявление и рассмотреть его. Этот аспект судебной защиты имеет материальный характер,

¹³ В проведенном исследовании рассмотрены только институциональный и уголовно-процессуальный аспекты международной судебной защиты.

¹⁴ Интеграционное правосудие: сущность и перспективы. С. 7—9.

¹⁵ Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 84.

¹⁶ Грачева С. А. Общеправовые модели. Правовые модели и реальность : монография / О. А. Акопян, Н. В. Власова, С. А. Грачева [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомирова, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М., 2015. С. 19—20.

т.к. права личности обеспечиваются нормами материального права и предусмотренными им способами¹⁷.

Рассматривая право на судебную защиту в широком понимании, В. М. Жуйков указывает на несколько равнозначных его составляющих: «право на судебную защиту включает в себя право каждого заинтересованного лица на беспрепятственное обращение в суд за защитой своих прав, свобод и охраняемых законом интересов, на рассмотрение его дела в разумный срок беспристрастным и независимым судом и на исполнение судебного решения»¹⁸. Таким образом, с точки зрения широкого подхода к определению права на судебную защиту право на доступ к правосудию является только одной из его составляющих. Помимо доступа к правосудию, право на судебную защиту включает определенный набор прав, обеспечивающих справедливое судебное разбирательство.

Представляется, что право на судебную защиту является сложным правовым явлением, включающим несколько равнозначных элементов, при отсутствии одного из которых оно не может быть реализовано в полном объеме.

Безусловно, осуществление правосудия возможно лишь в том случае, когда индивиду гарантирован доступ в судебную инстанцию. Речь идет о праве заинтересованного лица обратиться в суд и добиться рассмотрения своего дела в суде при отсутствии чрезмерных правовых или практических препятствий.

Помимо права на доступ к правосудию, в международном праве предусмотрено право на справедливое судебное разбирательство.

Права человека на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство являются общепризнанными международно-правовыми нормами, одними из важнейших положений, о чем свидетельствуют многократные толкования данного права, содержащиеся в международно-правовых документах.

Обеспечение доступа к действенной судебной защите представляется невозможным без выработанных в международном праве обяза-

тельных форм судебных процедур, в том числе в уголовном судопроизводстве. Основная цель данных обязательных процедур заключается в гарантированной реализации права на судебную защиту.

Рассматривая вопрос о том, входит ли право на доступ к правосудию в контекст ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Европейский Суд по правам человека, в частности, отметил, что п. 1 ст. 6 не говорит прямо о праве доступа к правосудию, в нем провозглашаются иные права, но все они вытекают из одной и той же основополагающей идеи и, будучи взяты в совокупности, составляют единое право, хотя и не получившее точного определения. Поэтому Суд призван установить при помощи толкования, является ли доступ к правосудию составной частью или аспектом указанного права. По мнению Суда, было бы немыслимо, чтобы п. 1 ст. 6 содержал подробное описание предоставляемых сторонам процессуальных гарантий и не защищал бы в первую очередь того, что дает возможность практически пользоваться такими гарантиями, — доступа к суду. Такие характеристики процесса, как справедливость, публичность, динамизм, лишаются смысла, если нет самого судебного разбирательства¹⁹.

Анализируя право на судебную защиту и его отдельные аспекты в практике международных судебных органов, можно сделать вывод о том, что право человека на судебную защиту подразумевает включение в него права на доступ к правосудию, права на справедливое судебное разбирательство и права на исполнение судебного решения. Так, Европейская конвенция по правам человека демонстрирует расширительное толкование данного права, обусловленное необходимостью обеспечить защиту нескольких прав личности в рамках одной статьи. Такая позиция была отмечена еще при рассмотрении Европейским Судом по правам человека дела «Голдер против Соединенного Королевства»: «Пункт 1 статьи 6 не содержит точной формулировки права на об-

¹⁷ Самович Ю. В. Право человека на международную судебную защиту : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2007. 24 с.

¹⁸ Жуйков В. М. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию. М., 2006.

¹⁹ Европейский Суд по правам человека : избранные решения : в 2 т. / председ. ред. кол. В. А. Туманов. М. : Норма, 2000. Т. 1. С. 39—80.

ращение в суд. Данный пункт провозглашает права, отличные друг от друга, но происходящие от одного основополагающего принципа и составляющие в отдельности единое право, не имеющее конкретного, более подробного конвенционного закрепления»²⁰.

Четкое выделение этих элементов позволяет обеспечить эффективную реализацию права на судебную защиту. При смешении же данных понятий нарушение права на судебную защиту формально устанавливает лишение человека права и на доступ к правосудию, и на справедливое судебное разбирательство, и на исполнение решения (Доклад Генерального секретаря ООН о работе Организации от 16.08.2005, п. 13 // Документ A/61/1). Более того, такое смешение влечет гораздо более серьезные проблемы: оно дает возможность государству, которое выполняет лишь одну часть так называемого права на судебную защиту — гарантию доступа к правосудию, утверждать и о гарантированности двух других на своей территории²¹.

Таким образом, можно выделить следующие признаки международной судебной защиты:

1. Международная судебная защита является отраслевой моделью, реализуемой в рамках общеправовой модели международной интеграции. В свою очередь, в отраслевой модели международной судебной защиты можно выделить институционную модель международной уголовной юстиции, в рамках которой реализуется право на международную судебную защиту по уголовным делам. Научная доктрина и международная уголовная юстиция позволяют рассматривать право на судебную защиту в рамках двух видов правосудия: модели реституционного правосудия и модели реабилитационного правосудия.

2. Судебная защита носит универсальный характер. Действие международного права не основывается на взаимности. Оно становится абсолютным и универсальным обязательством

государств, отказ от которого равносителен исключению из международного сообщества. Нормы международного права не могут быть отменены специальными соглашениями сторон.

Главной целью международного права является защита индивида. В статье 7 первых Женевских конвенций 1949 г. и в ст. 8 Четвертой Женевской конвенции 1949 г. устанавливается правило, согласно которому покровительствуемые лица ни в коем случае не смогут отказаться, частично или полностью, от прав, которые им обеспечивают данные Конвенции. Кроме того, в ст. 7 Четвертой Женевской конвенции 1949 г. предусматривается, что специальные соглашения между сторонами конфликта не будут неблагоприятно затрагивать положение защищаемых лиц или ограничивать права, которые им предоставляет данная Конвенция²².

Например, ст. 3 (общая для четырех Женевских конвенций 1949 г.) предусматривает международно-правовую защиту жертв внутренних конфликтов. Дальнейшее развитие эта защита получила во втором Дополнительном протоколе к Женевским конвенциям 1949 г. о защите жертв немеждународных вооруженных конфликтов 1977 г. В этом Протоколе устанавливаются гарантии для всех лиц, не принимающих участия в вооруженных действиях, особенно женщин и детей, а также устанавливается требование гуманного обращения с лицами, лишенными свободы²³.

В пределах определенной территории типичным примером ограниченной юрисдикции государства может служить юрисдикция Европейского Суда по правам человека в отношении лиц, имеющих, согласно договорным и обычным нормам международного права, иммунитеты, иными словами, речь идет о наделении индивидов определенными правами, которые государства обязаны соблюдать в силу своих международно-правовых обязательств. В частности, М. Л. Энтин, говоря о Европейской

²⁰ Цит. по: *Сальвиа М. де.* Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб.: Юридический центр-Пресс, 2004. С. 284.

²¹ *Самович Ю. В.* Право человека на международную судебную защиту.

²² *Самович Ю. В.* Право на международную судебную защиту как абсолютное право индивида // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 3 (17): в 2 ч. Ч. II. С. 151—158.

²³ *Мартыненко Е. В.* Международное гуманитарное право. М., 1991.

конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, пишет, что Конвенция устанавливает не только права и обязанности между государствами, но и «обязательства государств-участников в отношении своих собственных граждан, физических и юридических лиц — всех тех, кто находится под их юрисдикцией. Ратифицировав Конвенцию, государства-участники добровольно отказываются от права утверждать, будто бы защита прав человека является их внутренним делом, настаивать на том, будто бы это их заповедная зона»²⁴.

3. Гарантией реализации права на международную судебную защиту являются обязательства государств, входящих в состав тех или иных международных органов и организаций и ратифицировавших международно-правовые документы, закрепляющие право на судебную защиту через международные судебные органы.

4. Международно-правовая судебная защита обеспечивается только через систему международного уголовного правосудия как совокупности международных и межгосударственных судебных органов, таких как Международный уголовный суд, трибуналы *ad hoc* и национальные системы уголовной юстиции, работающие по комплементарной модели в целях максимизации возможностей и эффективности применения международного уголовного права²⁵.

5. Нормативно-правовую основу международной судебной защиты составляют международные нормы и принципы. На международном уровне разрабатываются универсальные и региональные нормы, гарантирующие соблюдение государствами-участниками основополагающих прав и обязанностей человека, устанавливается система гарантий, обеспечивающих защиту таких прав.

6. Правовое регулирование международной судебной защиты осуществляется посредством реализации общепризнанной международно-правовой нормы, определяющей вопросы правового статуса личности и защиты ее основных прав и свобод, в том числе посредством судебных

органов, не только как часть внутренней компетенции государства, но и как международно-правовое обязательство.

7. Содержание права на международную судебную защиту включает: право на доступ к правосудию, право на справедливое судебное разбирательство, право на исполнение судебного решения.

8. Право на судебную защиту возникает только при соблюдении ряда условий объективного (например, совершение противоправного деяния, причиняющего вред охраняемым международным правом общественным отношениям) и субъективного характера (например, ратификация государством международно-правового документа, предусматривающего международную судебную защиту нарушенных прав).

Таким образом, можно сформулировать следующие определения понятий «международная судебная защита» и «право на международную судебную защиту».

Международная судебная защита — это отраслевая модель международной интеграции, реализуемая посредством реституционного и реабилитационного правосудия и гарантированная правом на международную судебную защиту участников международно-правовых отношений. В свою очередь, в отраслевой модели международной судебной защиты можно выделить институционную модель международной уголовной юстиции, в рамках которой реализуется право на международную судебную защиту по уголовным делам.

Право на международную судебную защиту — это субъективное право участников международно-правовых отношений на непосредственное или опосредованное обращение в международные и межгосударственные судебные органы в случае нарушения или угрозы нарушения прав и на участие в их восстановлении посредством установленной международно-правовыми нормами процедуры, гарантированное международно-правовыми обязательствами государств — участников международно-правовых отношений.

²⁴ Энтин М. Л. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский союз в 2004–2005 годах. СПб. : Россия-Нева, 2006. С. 463.

²⁵ Шериф Бассуни М. Философия и принципы международного уголовного правосудия // Международное уголовное правосудие : Современные проблемы / под ред. Г. И. Богуша, Е. Н. Трикоз. М., 2009. С. 15.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Грачева С. А. Общеправовые модели. Правовые модели и реальность : монография / О. А. Акопян, Н. В. Власова, С. А. Грачева [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомирова, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. — М., 2015. — С. 19—20.
2. Европейский Суд по правам человека : избранные решения : в 2 т. / председ. ред. кол. В. А. Туманов. — М. : Норма, 2000.— Т. 1. — С. 39—80.
3. Жуйков В. М. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию. — М., 2006.
4. Интеграционное правосудие: сущность и перспективы : монография / отв. ред. С. Ю. Кашкин. — М., 2014. — С. 7—9.
5. Право и межгосударственные объединения / В. Г. Вешняков, В. А. Егиазаров, Ю. А. Королев [и др.] / под общ. ред. В. Г. Вишнякова. — СПб., 2003.— С. 12—13.
6. Рафалюк Е. Е., Кичигин Н. В. Реализация правовых моделей: проблемы и поиск решений // Журнал российского права. — 2014. — № 5.
7. Мартыненко Е. В. Международное гуманитарное право. — М., 1991.
8. Матузов Н. И. Правовая система и личность. — Саратов, 1987. — С. 84.
9. Самович Ю. В. Право на международную судебную защиту как абсолютное право индивида // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — 2012. — № 3 (17) : в 2 ч. — Ч. II. — С. 151—158.
10. Самович Ю. В. Право человека на международную судебную защиту : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Казань, 2007.
11. Шериф Бассиуни М. Философия и принципы международного уголовного правосудия // Международное уголовное правосудие : Современные проблемы / под ред. Г. И. Богуша, Е. Н. Трикоз. — М., 2009. — С. 15.
12. Энтин М. Л. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский Союз в 2004—2005 годах. — СПб. : Россия-Нева, 2006. — С. 463.

Материал поступил в редакцию 23 января 2015 г.

THE LEGAL NATURE OF JUDICIAL PROTECTION IN INTERNATIONAL LAW

RYABTSEVA Ekaterina Vladimirovna — PhD in Law, Associate Professor at the Department of Organization of the Judiciary and Law Enforcement, Russian Academy of Justice
[rev020680@mail.ru]
117418, Russia, Moscow, Novocheremushkinskaya str., 69a

Review. *The article is devoted to legal protection under international law. International judicial protection is considered as an industry model, implemented within the framework of common law model of international integration.*

Based on the analysis of scientific doctrine and international criminal jurisdiction the author considers the right to judicial protection in the framework of two types of justice: rehabilitative justice model and restorative justice model. These two alternative models in the framework of international criminal justice are personified.

They are directed (apart from the entire criminal justice system) not only to protection of public interest and to insurance of the rights of specific individuals, victims of crime, or vice versa held liable for the commission of crimes. International judicial protection in the field of criminal justice include the following components: institutional aspect; Criminal procedure aspect; the substantive aspect. The author concludes that the implementation of international judicial protection is only possible if the relevant and necessary conditions are created. One of these conditions is the right to judicial protection. This right is the primary element of the mechanism of legal regulation of the international judicial protection which is reflected in the norms of international law.

The methods of research: general methods of knowledge (dialectical method); general scientific tools (comparative legal method, structural-functional method, a systematic method, the formal-logical studies, the method

of theoretical analysis and synthesis of various literature sources, the method of summarizing the information received and the materials, conclusions); private-scientific means (comparative study method, historical method) and a specific legal means (formal-legal method, the methods of comparative law, the interpretation of law, generalization of judicial practice).

The author compares various international legal norms guaranteeing the right to judicial protection.

Keywords: *international judicial protection, international integration, international and inter-state judicial authorities, the right to judicial protection, rehabilitative justice, restorative justice.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Gracheva S. A. Obshhepravovye modeli. Pravovye modeli i real'nost' : monografiya / O. A. Akopjan, N. V. Vlasova, S. A. Gracheva [i dr.] ; otv. red. Ju. A. Tihomirova, E. E. Rafaljuk, N. I. Hludeneva. — M., 2015. — S. 19—20.
2. Evropejskij Sud po pravam cheloveka : izbrannye reshenija : v 2 t. / predsed. red. kol. V. A. Tumanov. — M. : Norma, 2000.— T. 1. — S. 39—80.
3. Zhujkov V. M. Sudebnaja reforma: problemy dostupa k pravosudiju. — M., 2006.
4. Integracionnoe pravosudie: sushhnost' i perspektivy : monografiya / otv. red. S. Ju. Kashkin. — M., 2014. — S. 7—9.
5. Pravo i mezhdunarodnyye ob'edinenija / V. G. Veshnjakov, V. A. Egiazarov, Ju. A. Korolev [i dr.] / pod obshh. red. V. G. Vishnjakova. — SPb., 2003. — S. 12—13.
6. Rafaljuk E. E., Kichigin N. V. Realizacija pravovyh modelej: problemy i poisk reshenij // Zhurnal rossijskogo prava. — 2014. — № 5.
7. Martynenko E. V. Mezhdunarodnoe gumanitarnoje pravo. — M., 1991.
8. Matuzov N. I. Pravovaja sistema i lichnost'. — Saratov, 1987. — S. 84.
9. Samovich Ju. V. Pravo na mezhdunarodnuju sudebnuju zashhitu kak absoljutnoje pravo individa // Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i juridicheskie nauki, kul'turologija i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki. — 2012. — № 3 (17) : v 2 ch. — Ch. II. — C. 151—158.
10. Samovich Ju. V. Pravo cheloveka na mezhdunarodnuju sudebnuju zashhitu : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. — Kazan', 2007.
11. Sherif Bassiuni M. Filosofija i principy mezhdunarodnogo ugolovnogo pravosudija // Mezhdunarodnoje ugolovnoje pravosudie : Sovremennye problemy / pod red. G. I. Bogusha, E. N. Trikoz. — M., 2009. — S. 15.
12. Jentin M. L. V poiskah partnerskih otnoshenij: Rossija i Evropejskij Sojuz v 2004—2005 godah. — SPb. : Rossija-Neva, 2006. — S. 463.

Генезис международно-правового регулирования борьбы с рабством, работорговлей и другими формами торговли людьми

Аннотация. В статье рассматривается процесс борьбы международного сообщества с таким преступлением международного характера, как рабство и работорговля, анализируются международно-правовые акты, направленные на пресечение данного преступления, рассматриваются современные формы рабства.

Ключевые слова: рабство, работорговля, права и свободы человека, институты и обычаи, схожие с рабством, Международная организация труда, Международная организация по миграции.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.186-191

Никто не должен содержаться в рабстве или в подневольном состоянии; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах.
Всеобщая декларация прав человека 1948 года (ст. 4)

В современном мире принцип свободы и неприкосновенности личности закреплен в основополагающих нормативных актах международного сообщества. Так, статья 3 Всеобщей декларации прав человека, провозглашенной Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года, закрепляет, что «каждый человек имеет право на жизнь, свободу и на личную неприкосновенность». В статье 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятой 4 ноября 1950 года в Риме государствами — членами Совета Европы, записано: «Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть лишен свободы иначе как в случаях и в порядке, установленном законом». В Международном пакте о гражданских и политических правах, принятом 19 декабря 1966 года в Нью-Йорке, указывается:

«Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом» (ст. 9).

Рассмотрим исторический аспект такого явления, как рабство и работорговля.

Понятия рабства и работорговли пришли в наше время из глубины веков. Они имеют не только исторический смысл, т.к. после разрушения рабовладельческой общественно-экономической формации эти явления сохранились и модифицировались. Значительные географические открытия, помимо огромного вклада в науку, имели и негативные последствия. Работорговля начиналась с насильственного захвата аборигенов Африки, значительной ча-

© Лебединец И. Н., 2016

* Лебединец Инна Николаевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) assot1@yandex.ru
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

сти Австралии, Азии, островов Тихого океана и других районов. Как специфический промысел работорговля процветала в XVIII—XIX вв. Гражданская война в США, закончившаяся победой промышленного Севера над рабовладельческим Югом, привела к отмене рабства и, следовательно, к сокращению рынка рабов.

Впервые вопрос о работорговле был рассмотрен на Венском конгрессе 1815 г., где была принята Декларация об отмене торговли рабами. Декларация запрещала торговлю рабами и их перевозку, однако в целом не признавала рабство преступлением. В дополнение этого акта в 1841 г. был подписан договор, запрещающий перевозку в Америку негров-рабов. Долгое время заявленные в этих документах намерения были лишь декларациями, не подкрепленными никакими практическими мерами. Расцвет работорговли в Африке и Аравии, связанный с развитием горного и плантационного хозяйства, вынудил государства принять ограничительные меры. В 1885 г. на Берлинской конференции 16 государств подписали Генеральный акт о Конго, который запретил использование бассейна реки в качестве рынка невольников и их перевозки.

Наиболее значимым документом XIX в., направленным на борьбу с работорговлей, считается Генеральный акт, подписанный 2 июля 1890 года на Брюссельской конференции. В Генеральном акте работорговля уже рассматривалась как преступление, причем Акт предусматривал принятие конкретных мер, направленных на пресечение работорговли.

Этот документ, во-первых, обязывал государства-участников принять законы, устанавливающие уголовное наказание за насильственный захват невольников; учредить внутри страны специальные военные посты для блокирования дорог, служивших целям работорговли; установить специальный надзор в портах и т.д.

Во-вторых, устанавливался так называемый «подозрительный пояс», в который включалась западная часть Индийского океана вместе с Красным морем и Персидским заливом. Военные корабли договаривающихся сторон получили право в пределах этого пояса останавливать подозрительные суда водоизмещением менее 500 т и проверять их документы.

Существенным недостатком всех соглашений XIX в. было признание преступным лишь работорговлю, а не ее основы — рабства. По-

этому рабство сохранялось в Непале, Либерии, Эфиопии и ряде других государств.

10 сентября 1919 г. Сен-Жерменский договор отменил постановления Брюссельского генерального акта 1890 г. и предусмотрел, что его стороны должны приложить все усилия для полного уничтожения рабства и работорговли.

Проблемой борьбы с рабством и работорговлей занялась Лига Наций. Первым универсальным договором, направленным на борьбу с рабством и работорговлей, следует считать подписанную 25 сентября 1926 г. под эгидой Лиги Наций *Конвенцию о рабстве*. Согласно этой Конвенции под рабством следует понимать «состояние или положение человека, над которым осуществляются атрибуты права собственности или некоторые из них». Согласно Конвенции государства берут на себя обязательства постепенно и в возможно короткий срок полностью отменить рабство во всех его формах, а также предотвращать и пресекать работорговлю, принимать законодательные меры, устанавливающие строгие наказания за совершение названных запрещенных действий.

Следует обратить внимание на тот факт, что впервые Конвенция 1926 года указала на опасность принудительного или обязательного труда, который может привести к созданию положения, аналогичного рабству (ст. 5). В то же время Конвенция не содержала категорического запрещения рабства. Она лишь отразила намерения государств искоренить рабство и работорговлю.

После Второй мировой войны вопрос о рабстве становится предметом рассмотрения ООН. При ЭКОСОС создается Специальный комитет по вопросам рабства. После соответствующих исследований Комитет констатировал, что рабство все же существует в различных странах, как в неприкрытой, так и в завуалированной форме, например в качестве институтов и обычаев, сходных с рабством.

В связи с этим 7 сентября 1956 года на Женевской конференции была принята *Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством*. Ее нормы квалифицируют как преступление обращение другого лица в рабство, калечение, клеймение рабов, склонение людей к отдаче себя в рабство, перевозку рабов и т.д. В Конвенции особое внимание уделяется завуалированным формам рабства, как то:

1. Долговая кабала в виде труда должника, не засчитываемого в погашение долга и не ограниченного продолжительностью работы и характером самого труда.

Следует отметить, что долговая кабала — один из наиболее распространенных способов порабощения людей, когда какое-либо лицо удерживается в качестве залога за предоставленный заем. Работа кабального работника является средством возвращения займа. Поскольку труд таких работников не оплачивается или стоит дешево, возвращение займа оказывается невозможным, в результате чего такой долг может наследоваться следующим поколением.

2. Крепостное состояние землепользователя, при котором пользователь обязан по закону, обычаю или соглашению жить и работать на земле, принадлежащей другому лицу, и выполнять определенную работу для такого лица или за вознаграждение, или без такового и не может изменить свое состояние. Крепостное состояние крестьянина не может быть оправдано национальным законом. Иными словами, крепостное состояние является одной из форм рабского труда, при которой в силу закона, обычая или соглашения какое-либо лицо обязано обрабатывать землю, принадлежащую другому. Оно не имеет отношения к обмену труда на доступ к земле, а отражает неспособность работника изменить статус, который делает эту практику формой рабства. Крепостничество часто является наследственным и может затрагивать целые семьи на протяжении поколений.

3. Обращение в домашнее рабство женщин путем выдачи их замуж за вознаграждение без права ее отказа, передача на таких же условиях замужней женщины другим лицам или по наследству.

4. Похищение и продажа детей с целью использования их в качестве бесплатной рабочей силы, лишение собственного имени и основных прав человека. Преступлением считается

передача за вознаграждение родителями или опекунами своих детей в услужение состоятельным лицам¹.

Данная Конвенция существенным образом дополнила Конвенцию 1926 г., о чем свидетельствует само название Конвенции, однако и она не содержит категорического указания об отмене рабства в кратчайшие сроки.

Что касается региональных документов, то 1 февраля 2008 года в силу вступила в силу Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми². Основная идея Конвенции — жертвы не могут быть преступниками. Во главу угла Конвенция ставит права лиц, ставших жертвами работорговли. Отныне полиция и государственные органы обязаны обращаться с такими людьми исключительно как с жертвами, а не как с преступниками или нелегальными иммигрантами. Даже если раб стал соучастником преступления, он освобождается от уголовной ответственности.

Страны, присоединившиеся к Конвенции, обязываются предоставлять жертвам работорговли психологическую и медицинскую помощь, временное жилье, а также содействие при получении компенсации. Жертвы получают 30 дней на принятие решения о сотрудничестве с правоохранительными органами или об отказе от него. Последние, в свою очередь, при необходимости обязаны обеспечить жертву охраной на период разбирательства.

Конвенция предусматривает возможность принятия законов, которые вводят уголовное наказание за использование услуг рабов. Эта мера направлена в первую очередь на борьбу с принудительной проституцией.

Принятию Конвенции способствовал факт, что, по данным Международной организации труда (МОТ), ежегодно жертвами работорговли становятся 2,45 млн человек. Совокупный годовой доход работорговцев достигает 33 млрд долларов США.

¹ По оценкам Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и МОТ, в 2000 году около 250 млн детей в возрасте от 5 до 17 лет были вынуждены работать во вредных условиях, ставя под угрозу свое образование, развитие, здоровье и зачастую даже жизнь. 186 млн детей из этого числа находились в возрасте до 15 лет и 110 млн — в возрасте до 12 лет.

² Конвенция была принята в мае 2005 года. На момент вступления в силу ее ратифицировали 13 стран: Австрия, Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, Грузия, Дания, Кипр, Молдавия, Норвегия, Румыния, Словакия, Франция и Хорватия. Еще 24 государства, в том числе и Германия, Конвенцию подписали, но пока не ратифицировали. Россия документ не подписала.

Современное рабство отличается от традиционного по нескольким параметрам:

- сегодня рабов больше, чем их было раньше, но они составляют гораздо меньшую часть населения Земли;
- никто всерьез не пытается оправдать рабство;
- рабовладение везде является преступлением, и если оно где-то существует, то потому, что местные власти коррумпированы; таким образом, рабство — это один из видов преступной деятельности;
- современные рабы очень дешевы и с экономической точки зрения чрезвычайно выгодны. В США до Гражданской войны 1861—1865 гг. раб стоил в среднем 50 тыс. долларов по нынешним ценам; некоторые эксперты говорят, что сегодняшний раб стоит не больше 50—60 долларов³.

Основной и первоочередной причиной работорговли в современном мире является неравномерность социально-экономического развития как отдельных государств, так и целых географических регионов мира. Высокий уровень безработицы и масса социально-экономических проблем приводят к обнищанию большого количества населения, становятся причиной того, что большинство граждан этих стран является потенциальной группой риска для торговцев людьми. Особенно в этой ситуации страдают женщины, т.к. именно они становятся первыми безработными, страдают от дискриминации в области труда, домашнего насилия, недостатка социальной поддержки. Все это толкает женщин к вынужденной миграции, что увеличивает риск попасть в сети торговцев людьми.

В рабовладельческий бизнес втянуты многие страны мира. Торговля людьми — одна из современных форм рабства, к которым также относятся домашнее рабство, принудительные браки и пр. Большую часть жертв современных форм рабства составляют женщины и дети, которые вывозятся за рубеж в целях сексуальной эксплуатации и принудительного труда. Основной транзитной страной и страной назначения торговли людьми являются США. Ежегодно для сексуальной эксплуатации в Соединенные Штаты ввозится около 50 тыс. жен-

щин и детей. Причем как женщин и детей, так и мужчин делают объектом международной сексуальной торговли для занятий проституцией, принудительного труда. Работорговля может принимать и другие формы, например похищение детей и их призыв в государственные вооруженные силы или повстанческие армии, использование женщин и детей в качестве домашней прислуги, работающей на кабальных условиях, использование детей в преступных целях, например для уличного воровства и т.д.

По статистическим данным ООН, сейчас в мире в рабстве находится около 27 млн людей и это количество неуклонно растет.

Исследования ООН свидетельствуют, что критическая ситуация сложилась в таких государствах, как Непал, Судан, Объединенные Арабские Эмираты, Индия, Габон, Гаити, Мьянма. По оценкам Госдепартамента США, во всем мире ежегодно продается, покупается, задерживается и транспортируется помимо их воли около 4 млн человек. Международные эксперты определяют, что ежегодная мировая прибыль от работорговли достигает 9,5 млрд долларов. По оценкам других экспертов, общий оборот этого рынка достигает 19 млрд долларов.

Торговля людьми стала самой быстроразвивающейся и очень прибыльной деятельностью для транснациональной организованной преступности. Статистические данные неопровержимо указывают на тенденцию возрастания торговли людьми во многих других государствах мира. Так, если за четыре века классической работорговли ее «оборот» не превысил 12 млн человек, то за последние 30 лет в одной лишь Азии число женщин и детей, проданных в сексрабство, составило 30 млн. Большая часть этого бесчеловечного бизнеса находится в руках преступных организаций. На это было акцентировано внимание и на состоявшемся в апреле 2000 года X Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями.

Международная организация по миграции предоставила информацию о том, что жертвами рабского труда часто становятся дети (более 5,5 млн детей стали жертвами долгового рабства), а еще более 1 млн детей пострадали от

³ Рабовладельческий строй XXI века // URL: <http://news.bbc.co.uk/hi/russian/international/newsid.64810>.

торговцев людьми. Более того, детей нередко используют и как доноров органов и тканей при проведении криминальных операций, а также в роли солдат в региональных конфликтах.

Организация Объединенных Наций приводит данные, согласно которым ежегодно торговцы людьми, включая современных работорговцев и контрабандистов, способствующих нелегальному переселению эмигрантов, получают до 7 млрд долларов дохода, причем в эту сумму входит только доход от торговли людьми. Работорговля, по утверждению представителей Государственного департамента США, является третьим по прибыльности нелегальным бизнесом, уступая только наркоторговле и торговле оружием⁴.

Все государства современного мира в вопросах предупреждения рабства и работорговли можно условно разделить на три категории. В одних государства, например Литве, ситуация полностью соответствует международным требованиям и преступники предпочитают не конфликтовать с законом. В других, приведенных выше, ситуация оставляет желать лучшего. Законы, направленные на борьбу с работорговлей, либо не работают, либо вообще отсутствуют. При этом работорговле сопутствует коррупция во всех эшелонах государственной власти.

Что касается Российской Федерации, то наше государство является участником всех вышеназванных универсальных международно-правовых документов. При этом УК РФ не содержит состава преступления «Рабство и работорговля».

С 2003 года как самостоятельное уголовное преступление в России рассматривается торговля людьми⁵. В Особенную часть УК РФ были добавлены две новые статьи: 127.1 «Торговля людьми» и 127.2 «Использование рабского труда». До 2003 года такие деяния могли квалифицироваться как похищение человека, незаконное лишение свободы, побои, истязание и ряд других — в зависимости от того, какие меры и в каких целях были применены преступником против потерпевшего, ставшего невольником и объектом торговли.

Несмотря на это, бороться с работорговлей почти невозможно. Хотя в Уголовный кодекс и были введены статьи о «торговле людьми» и об «использовании рабского труда», они практически не работают. Большинство дел разваливается в суде из-за страха жертв за свою безопасность и безопасность членов семьи. В то же время эффективной борьбу с торговлей людьми нельзя признать нигде в мире.

Таким образом, Россия находится в промежуточной категории. Ситуация в государстве не совсем отвечает международным требованиям, однако власти не предпринимают всех необходимых мер для оказания помощи пострадавшим от работорговцев.

Россия который год подряд входит в состав государств, которые нуждаются в наблюдении. Меры, предпринимаемые российским правительством, недостаточно эффективны, поэтому количество рабов постоянно увеличивается.

Так, в России порядка 1 млн человек заняты рабским трудом: их работа плохо оплачивается, они живут в ужасных условиях, лишаются документов. Наибольшее распространение рабский труд получил в таких сферах, как сельское хозяйство, строительство и рынок бытовых услуг.

Рабский труд используется при рубке леса на Дальнем Востоке, на сельскохозяйственных объектах, а также использовался на строительстве спортивных объектов в Сочи в рамках подготовки к Олимпиаде и применялся при строительстве инфраструктуры во Владивостоке при подготовке к саммиту АТЭС. Об этом говорится в ежегодном докладе о работорговле в мире, представленном Государственному департаменту США.

Одной из причин того, что авторы документа сделали вывод об использовании рабского труда на этих стройках, было то, что обе они закрыты, и получить доступ на них невозможно⁶.

То, что рабство в современном его состоянии существует в России, особенно в Москве, известно. Фактически на положении рабов оказываются строительные рабочие, прибывающие в Москву и ряд других крупных городов из провинции и бывших союзных республик.

⁴ Бовал В. Работорговля — норма современного мира // Око планеты. URL: <http://oko-planet.ru>.

⁵ Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. № 252. 16.12.2003.

⁶ Бовал В. Указ. соч.

Многие безработные в надежде поправить свое материальное положение обращаются в кадровые агентства и другие фирмы, сулящие им большие деньги за «вахтовые работы» в Москве или на Крайнем Севере. Там они оказываются на положении рабов, трудясь по 12 часов и ютясь в ужасающих условиях в вагончиках-бытовках, в цехах или на строящихся объектах. Зарплату им платят гораздо меньше, чем обещали, или вообще не платят⁷.

И в заключение хотелось бы отметить, что 31 декабря 2009 года завершил свою деятельность проект «Предотвращение торговли людьми в Российской Федерации», финансируемый Европейским Союзом, правительством США и Швейцарским управлением по

развитию и сотрудничеству. Его осуществляло с 2006 года Бюро Международной организации по миграции в Москве, Московской области, Астрахани и Республике Карелия. Основной задачей проекта являлось содействие Правительству и общественным организациям России в борьбе с различными формами торговли людьми на территории Российской Федерации как стране происхождения, транзита и назначения. Данный проект не стал панацеей в борьбе с работорговлей, да и не мог быть изначально. Но очень важно, что в рамках этого проекта реально удалось объединить усилия государственных, международных и некоммерческих организаций для решения конкретных ситуаций людей, попавших в беду.

Материал поступил в редакцию 28 июня 2015 г.

THE GENESIS OF INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF COMBATING SLAVERY, SLAVE TRADE AND OTHER FORMS OF HUMAN TRAFFICKING

LEBEDINETS Inna Nikolaevna – PhD in Law, Associate Professor of the Department of International Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
[assot1@yandex.ru]
123995, Russia, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. *The article deals with the process of fight of the international community against such international crimes as slavery and slave trade, analyzes international legal instruments aimed at the prevention of these crimes, and considers contemporary forms of slavery.*

Keywords: *slavery, slave trade, rights and freedoms, institutions and customs similar to slavery, International Labour Organization, International Organization for Migration*

⁷ Подробнее см.: Полонский И. Живой товар: рабство в современном мире // URL: <http://ada-ifa.narod.ru/ruserv/publ/06.htm>.

Регулирование закупочных отношений в международном частном праве

Аннотация. Закупочные отношения с государственным участием и без него имеют единую сущность, но первые урегулированы гражданским правом в большинстве стран, а вторые почти нет. Особый научный интерес представляет регулирование закупочных отношений в международном частном праве, т.к. характер делового оборота транснациональных корпораций постоянно усложняется, а международные тендеры, организуемые транснациональными корпорациями (ТНК) для покрытия потребностей своих подразделений в разных странах, почти не урегулированы правом. Так, одной из проблем является определение применимого права к отношению сторон в международном тендере. Например, порядок исковой защиты является спорным, когда ни фактический исполнитель по договору, ни его вторая сторона в лице одного из подразделений ТНК не принимали непосредственного участия в международном тендере, который был организован штаб-квартирой ТНК и по результатам которого подписан договор и возник спор по нарушению условия, согласованного в тендере. Между тем в ходе проведения международного тендера возможны злоупотребления, в том числе ограничивающие свободную конкуренцию не только на национальном, но и на региональном уровнях.

В статье, являющейся частью диссертационного исследования автора, проанализированы ключевые понятия рассматриваемой темы и предложены рекомендации по устранению пробелов в МЧП в части регулирования закупочных отношений с иностранным элементом. Рекомендации автора могут быть использованы для совершенствования действующего гражданского права РФ, дальнейших научных исследований в рамках международного частного права, в том числе для комплексного анализа и разработки нормативного регулирования деятельности ТНК в мире.

Ключевые слова: закупочное отношение, закупки, международный тендер, ТНК, аффилированность, ЮНСИТРАЛ, контрактная система.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.192-197

Корпорации не имеют ни лица, чтобы быть наказанными,
ни души, чтобы быть проклятыми.
Эдвард Фурлов, английский юрист
и лорд-канцлер (1731—1806)

Основными субъектами международных тендеров являются транснациональные корпорации (ТНК). Транснациональной корпорацией является объединение юридических лиц, заре-

гистрированных в разных странах, одно или несколько из которых координирует и контролирует операции объединения на региональном и/или глобальном уровне.

© Баранникова Е. С., 2016

* Баранникова Екатерина Сергеевна, соискатель кафедры гражданского и международного частного права Московского государственного института международных отношений (МГИМО (У) МИД России), руководитель отдела закупок ООО «МЕТРО Кэш энд Керри»

e.barannikova@yahoo.com

119454, г. Москва, проспект Вернадского, 76

Масштаб экономических операций крупных ТНК в мире сравним с ВВП некоторых стран¹. Однако ни на национальном уровне государств, ни в международном частном праве в настоящее время нет достаточно четких норм регулирования ответственности ТНК, т.к. свои операции ТНК осуществляют в виде деятельности отдельных юридических лиц, зарегистрированных в сотнях стран мира. Так, компания Coca-Cola представлена более чем в 200 странах мира, включая Россию. В научной литературе периодически поднимаются вопросы о необходимости регулирования деятельности ТНК, но, как правило, ограничиваются проблемами соблюдения прав человека, защиты окружающей среды и противодействия коррупции². Некоторое регулирование ТНК осуществляется в части обеспечения корпоративной ответственности (защита прав человека, бережное отношение к экологии и т.д.) в форме саморегулирования (деловые кодексы, стандарты поведения ТНК).

Активными субъектами в международных тендерах ТНК являются третьи взаимозависимые лица. Приведем данные определения и проиллюстрируем их применение на примерах.

Международный тендер — это конкурс, в котором коммерческие предприятия организатора и/или участников находятся в разных государствах и который прямо не подпадает под действие норм законодательства одной юрисдикции. Например, по итогам международного тендера, проведенного Carlsberg S/A (Дания) на закупку солода, победителем выбран китайский поставщик Cofco Limited и заключено рамочное соглашение между организатором и победителем тендера, покрывающее поставки солода на европейские рынки, где представлены заводы Carlsberg, а «Пивоваренная компания “Балтика”» по условиям вышеуказанного тендера подписала с Cofco Limited отдельный договор, необходимый для таможенного оформления импортного солода и позволяющий избежать сложной процедуры одобрения сделки с заинтересованностью, которая возникла бы в случае заключения трех-

стороннего соглашения (поставщик, организатор тендера и третье взаимозависимое лицо) и/или дополнительного соглашения о присоединении «Пивоваренной компании “Балтика”» к рамочному договору Carlsberg, т.к. Carlsberg S/A является основным акционером «Пивоваренной компании “Балтика”».

Таким образом, субъектами закупочного правоотношения являются организатор тендера или лицо, действующее по его поручению, участники тендера и третьи взаимозависимые лица. Третьи взаимозависимые лица могут быть связаны либо с организатором, будучи членами одной ТНК, либо с одним из участников тендера, будучи фактическим исполнителем будущего договора, заключаемого организатором тендера с победившим в тендере участником. В первом случае актуален пример, когда штаб-квартира ТНК, находящаяся и зарегистрированная в Англии, проводит региональный тендер на закупку сырья для использования в производстве на заводах данной ТНК, зарегистрированных и находящихся в 28 странах, включая Российскую Федерацию. Непосредственно не являясь организаторами тендера, данные заводы являются третьими взаимозависимыми с организатором лицами в закупочном правоотношении. Во втором случае приведем следующий пример: в тендере выиграл участник, зарегистрированный и находящийся в Австрии, а фактической стороной в договоре с организатором тендера на условиях, согласованных в тендере, будет выступать юридическое лицо, зарегистрированное и действующее в России и входящее в состав одной ТНК с выигравшим в тендере участником. То есть это третье взаимозависимое с участником лицо.

Третьи взаимозависимые лица не следует отождествлять с аффилированными лицами. Так, в деле «Либерти Мерсиан против Кадди Сивил Инжиниринг»³ возник спор между организатором тендера (истцом), получателем письма о намерении заключить договор по итогам тендера и фактическим исполнителем работ («Кадди Демолишен энд ДИСмантлинг») и бене-

¹ Андерсон С., Кавана Дж. Топ-200: взлет корпоративной власти // Институт политических учений. 2000. 4 декабря.

² Блумберг Ф. Корпоративная ответственность в меняющуюся эпоху. 1972.

³ Болкман С. Сравнение национальных законов о частно-публичных партнерствах и правовых инструментов ЮНСИТРАЛ // Краун Агентс № 104342D, март 2014.

фициаром выпущенной истцом банковской гарантии (ответчик: «Кадди Сивил Инжиниринг»). Несмотря на то что «Кадди Демолишен энд Дисмантлинг» и «Кадди Сивил Инжиниринг» являлись аффилированными лицами, имея одних учредителей, по решению суда «Кадди Сивил Инжиниринг» не обязано отвечать по обязательствам «Кадди Демолишен энд Дисмантлинг», т.к. не участвовало в тендере, а банковская гарантия была выпущена истцом в пользу данного лица без его ведома.

В большинстве штаб-квартир ТНК существуют департаменты по централизации закупок (*global sourcing*), использующие эффект масштаба по объединению сходных потребностей своих подразделений в разных странах. Возможные злоупотребления доминирующим положением ТНК могут происходить не только в рамках одной страны, но и в регионе. Перераспределяя пакетные сделки между разными рынками, ТНК может манипулировать рынком отдельно взятой страны за счет условий международного тендера. При этом возможные нарушения конкуренции в географическом масштабе, вызванные международными тендерами ТНК, и прочие злоупотребления (неправомерное раскрытие конфиденциальной информации, изменение согласованных в тендере условий в момент заключения договора и др.) остаются почти без правовой защиты в МЧП.

Основные проблемы заключаются в сложности определения применимого права к нарушению в международном тендере и в отсутствии исковой защиты против ТНК, т.к. иск возможно предъявить стороне конкретного закупочного отношения, а этой стороной, как правило, является отдельно взятое юридическое лицо (например, юридическое лицо с иностранными инвестициями (ТНК), зарегистрированное и осуществляющее экономическую деятельность в РФ).

Английский лорд Деннинг предложил эффективное правовое решение проблемы регулирования делового оборота ТНК, рекомендовав суду рассматривать действия не отдельного юридического лица, а «единого экономического субъекта»⁴ — ТНК. Действительно, при установлении фактов нарушений в междуна-

родном тендере значение имеет именно централизация закупочных потребностей ТНК, выраженная в заключении отдельных договоров по итогам тендера между победителем тендера и подразделениями ТНК разных стран мира.

С целью устранения рассмотренных нами проблем правоприменения по тендерным спорам с участием ТНК рекомендуем дополнить статью 53.2 ГК РФ следующим образом: «В случаях, если настоящий Кодекс или другой закон ставит наступление правовых последствий в зависимости от наличия между лицами отношений связанности (аффилированности), наличие или отсутствие таких отношений определяется в соответствии с законом, а в отношении российского юридического лица с иностранными инвестициями наличием центра принятия решений по координации действий ТНК на глобальном или региональном уровне, затрагивающей операции российского юридического лица с иностранными инвестициями».

Регулирование закупочной деятельности ТНК усложняется наличием правовой неопределенности отношений между юридически независимыми, зарегистрированными в разных странах подразделениями ТНК и ее штаб-квартирой, действия которой в международном тендере обязывают подразделения заключить договор, в формировании которого они не участвовали. При этом ТНК может иметь несколько центров принятия решений, каждый из которых контролирует закупочные отношения на региональном уровне, или сочетать применение отдельно созданного центра для договорных отношений (например, юридическое лицо ТНК в стране с благоприятным налоговым режимом) и штаб-квартиры для принятия решений. В последнем случае международный тендер проводится штаб-квартирой, а договор по итогам тендера заключает юридическое лицо с выгодным ТНК налоговым режимом. Например, у Royal Dutch Shell налоговый центр зарегистрирован в Нидерландах, а штаб-квартира находится в Англии.

Рассматриваемая проблема может быть решена путем законодательного определения личного закона ТНК. В частности, необходимо указать, что личным законом транснацио-

⁴ Ди-Эйч-Эн Фуд Дистрибуторс против Тауэр Хамлетс // Свод судебных окружных решений Лондона, дело № 852, 1976.

нальной корпорации считается право страны, где учреждено юридическое лицо, имеющее право принимать управленческие решения в отношении иных аффилированных лиц транснациональной корпорации. К личному закону аффилированных лиц транснациональной корпорации субсидиарно применяется личный закон транснациональной корпорации.

Перейдем к следующему решению проблемы регулирования закупочных отношений в международном частном праве — созданию типового закона ЮНСИТРАЛ о коммерческих закупках. Отметим, что действующий Федеральный закон № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. разработан на основании типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках. На наш взгляд, создание типового закона ЮНСИТРАЛ о коммерческих закупках (закупки без государственного участия) будет более эффективно для современного делового оборота, нежели принятие иными международными организациями рекомендательных норм (guidelines) «мягкого» права или разработка международной конвенции, как правило требующей длительного времени на принятие и ратификацию и имеющей ограниченное количество присоединившихся к ней стран. В одном из комментариев к редакции Типового закона ЮНСИТРАЛ о закупках товаров, работ и услуг (1994) был выделен раздел «Международные тендеры», однако касавшийся в основном права закупающей стороны организовывать тендеры с участием нерезидентов⁵.

Нормы МЧП о международных тендерах могут быть интегрированы в Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках (2011) путем уточнения его редакции. Так, под закупающей стороной (ст. 2п (ii)) может пониматься и коммерческое юридическое лицо, если это будет указано при разработке и принятии закона на национальном уровне на основании Типового закона ЮНСИТРАЛ, а нормы МЧП будут приведены в отдельном разделе закона. При этом закон будет распространяться на закупочные отношения в целом — как с государственным участием, так и без него. Данный подход эф-

фективен для государств, еще не принявших закон о публичных закупках на основании типового закона ЮНСИТРАЛ.

Так как в Российской Федерации полным ходом идет реформа контрактной системы (закупок с государственным участием), интеграция положений о закупках коммерческих юридических лиц в ФЗ-44 и ФЗ-223 лишь усложнит деловой оборот. Поэтому разработка отдельного модельного закона о коммерческих закупках представляется наиболее целесообразной. На наш взгляд, структура модельного закона должна состоять из следующих частей:

Глава 1. Общие положения

- Статья 1. Закупочные отношения
- Статья 2. Принципы закупочных правоотношений
- Статья 3. Предварительная квалификация участников торгов
- Статья 4. Порядок проведения торгов
- Статья 5. Определение лучшей ценности в торгах
- Статья 6. Внесение изменений в условия торгов
- Статья 7. Конфиденциальность
- Статья 8. Ответственность

Глава 2. Международные торги

- Статья 9. Понятия и определения
- Статья 10. Применение права страны организатора торгов к закупочным отношениям сторон, осложненным иностранным элементом
- Статья 11. Недобросовестная конкуренция и ограничение конкуренции при проведении международных торгов
- Статья 12. Право, применимое к закупочным отношениям с участием транснациональных корпораций и аффилированных лиц
- Статья 13. Порядок оспаривания результатов международных торгов

⁵ Закупки: комментарии к типовому закону // Отчет Генерального Секретаря ООН № A/CN.9/WG.V/ WP.25. ООН и международная торговля. 1990. № XXI.

Статья 14. Порядок и допустимость изменений условий тендерного договора при заключении рамочного договора и/или договоров аффилированных лиц

Статья 15. Ответственность транснациональных корпораций и третьих взаимозависимых лиц за нарушения при организации торгов, участии в них и/или контрактовании по итогам международных торгов

За основу разработки типового закона ЮНСИТРАЛ о коммерческих закупках следует взять Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках (2011), снабдив его более гибкими решениями для делового оборота и сделав акцент на регулировании закупочных отношений с участием ТНК.

Могут оказаться полезными правовые инструменты, рассматриваемые ЮНСИТРАЛ для регулирования закупочных отношений с участием публично-частных партнерств (public-private partnerships)⁶, т.к. проблемы, возникающие в регулировании закупочных отношений публично-частных партнерств, актуальны и для закупок с участием ТНК: множественность юрисдикций, определение ответственности

разных юридических лиц в рамках одной ТНК, нарушение конкуренции и иные злоупотребления при проведении международных тендеров. Особенно следует отметить момент перехода от тендерных отношений к договорным, т.к. это положение не закреплено в рекомендациях по регулированию публично-частных партнерств, однако обозначена проблема длительности срока заключения договора по итогам тендера, который может насчитывать несколько месяцев⁷.

Итак, приведенные нами рекомендации могут быть полезны как для участников российского делового оборота, так и для иностранных контрагентов, участвующих в закупочных тендерах, организуемых российскими юридическими лицами и/или СП, либо самостоятельно проводящих международные тендеры среди российских и зарубежных юридических лиц. Рекомендации автора также могут быть использованы для комплексного анализа и разработки нормативного регулирования деятельности ТНК в мире, т.к. мы рассмотрели вопросы в рамках закупочных отношений, а регулирование экономической деятельности ТНК в целом представляет, безусловно, более масштабную научную задачу и может стать предметом отдельного интересного исследования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андерсон С., Кавана Дж. Топ-200: взлет корпоративной власти // Институт политических учений. — 2000. — 4 декабря.
2. Блумберг Ф. Корпоративная ответственность в меняющуюся эпоху. — 1972.
3. Болкман С. Сравнение национальных законов о частно-публичных партнерствах и правовых инструментов ЮНСИТРАЛ // Краун Агентс № 104342D, март 2014.

Материал поступил в редакцию 1 июля 2015 г.

⁶ Либерти Мерсиан против Кадди Сивил Инжиниринг // Свод судебных решений Верховного Суда Уэльса, дело № 2688, 2013.

⁷ Типовые нормативные положения о частнофинансируемых инфраструктурных объектах. ЮНСИТРАЛ, 2004.

REGULATION OF PROCUREMENT IN PRIVATE INTERNATIONAL LAW

BARANNIKOVA Ekaterina Sergeevna — PhD candidate at the Department of Civil and Private International Law, MGIMO University, Head of the Purchase Department, Metro Cash&Carry [e.barannikova@yahoo.com]
119454, Russia, Moscow, Prospect Vernadskogo, 76

***Review.** Procurements with or without state participation are of single essence, but the first are regulated by civil law in most countries, while the latter lack such regulation. The regulation of procurement in Private International Law creates a particular scientific interest since the nature of business practices of transnational corporations has become increasingly complex; and international tenders organized by transnational corporations to meet the needs of its subsidiaries in different countries do not have relevant regulation. Thus, one of the challenges is to determine the law applicable to the parties in the international tender. For example, the order of seeking remedies is questionable when neither the actual executor under the contract, nor his other side acting through one of the divisions of TNC take a direct part in the international tender, which was organized by the "headquarters" of the TNC and following which the aforementioned contract was signed. This resulted in a dispute on violations of the conditions agreed in the tender.*

Meanwhile, in the course of an international tender abusive practices, including restricting free competition not only nationally, but also regionally, are possible to occur.

In the article, which is a part of the dissertation research, the author analyzes the key concepts of the topic and proposes recommendations to eliminate gaps in the Private International Law regarding the regulation of procurement with a foreign element.

The author's suggestions can be used to improve the existing Civil Law of the Russian Federation, further scientific studies within the framework of private international law, including a comprehensive analysis of the development and regulatory activities of TNCs in the world.

Keywords: procurements, procurement activities, international tender, TNC, affiliate, UNCITRAL, contract system

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Anderson S., Kavana Dzh.* Top-200: vzlet korporativnoj vlasti // Institut politicheskikh uchenij. — 2000. — 4 dekabrya.
2. *Blumberg F.* Korporativnaya otvetstvennost' v menyayushchuyusya ehpohe. — 1972.
3. *Bolkman S.* Sravnenie nacional'nyh zakonov o chastno-publichnyh partnerstvah i pravovyh instrumentov YUNSTRAL // Kraun Agents № 104342D, mart 2014.

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

Т. В. Вербицкая*

К вопросу о конституционном закреплении функций парламентов по обеспечению обороны страны (сравнительно-правовое исследование)

Аннотация. Основная задача работы — исследование компетенции, роли и значения парламентов, иных органов, выполняющих функции законодательного органа власти страны, по обеспечению обороны государства. Выявляются факторы, которые влияют на объем полномочий парламентов в данной сфере, а также характер взаимодействия законодательных органов с иными органами государственной власти (президентом, правительством). Исследуются особенности регулирования статуса парламентов в сфере обеспечения обороны страны в рамках государств разных регионов (Европейского Союза, Содружества Независимых Государств, государств Арабского Востока). Акцент делается именно на органах законодательной власти в силу их представительного характера, возможности принятия актов, имеющих основополагающее значение для обеспечения обороны страны. Также нередко парламенты стран имеют полномочия по решению вопросов войны и мира, использованию вооруженных сил за пределами страны, ратификации международных договоров, в том числе в сфере военного сотрудничества, что и предопределяет актуальность исследуемой проблематики.

Ключевые слова: парламент, оборона, ратификация международных договоров, решение вопросов войны и мира.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.198-206

По общему правилу парламент принимает законы, которые определяют основные принципы общей организации обороны, и устанавливает условия ограничений, налагаемых на граждан. Законодательство о государственном бюджете определяет объем годового бюджета министерства обороны или иных подобных компетентных органов; законы о военном планировании позволяют парламенту периодически принимать решение об основных направлениях оборонной политики государства посредством установления объема ресурсов, выделяемых на реализацию оборон-

ной политики на период времени, как правило, составляющий 5—6 лет.

В президентских республиках, республиках со смешанной формой правления, в абсолютных и дуалистических монархиях наиболее ярко проявляется система сдержек и противовесов в рамках взаимоотношений главы государства и парламента. Именно парламент, как правило, утверждает решение главы государства о введении военного положения, дает главе государства разрешение на использование вооруженных сил за пределами государства.

© Вербицкая Т. В., 2016

* Вербицкая Татьяна Владимировна, аспирантка и преподаватель кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета
Aquitania-17@ya.ru
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Вилонова, 20-60

Наиболее ярко подобное взаимоотношение проявляется в США.

Президент США не вправе вводить военное положение; Конгресс имеет исключительное право объявлять войну, давать разрешение на применение репрессалий, но заключение мира относится к полномочиям Президента. Согласно резолюции Конгресса 1973 года, в случае, если Президент принял решение об использовании сил обеспечения национальной безопасности страны за ее пределами для «защиты государственных интересов», в миротворческих целях подобные военные операции могут осуществляться в течение 60 дней без необходимости получения согласия Конгресса, с последующим представлением доклада о результатах подобной военной операции в парламент. На основании совместного решения обеих палат Конгресса, оформленного в виде резолюции, парламент может потребовать от Президента немедленно вернуть вооруженные силы на территорию США. Конгресс обладает и другими важнейшими полномочиями в данной сфере — вводить налоги и сборы для обеспечения обороны страны, решать вопросы формирования и содержания армии и флота, издавать правила по управлению сухопутными и морскими силами, объявлять призыв милиции для отражения вторжения на территорию США¹. Практически законами и резолюциями охвачена вся сфера военной и внешнеполитической деятельности США, их участия в деятельности международных организаций, что нередко порождает вмешательство США во внутренние дела других государств².

Все латиноамериканские конгрессы имеют право объявить войну и ратифицировать договор о мире, при этом такое решение обычно принимается квалифицированным большин-

ством в две трети членов парламентов; принимать решение о размещении вооруженных сил в отдельных местностях, определять контингент вооруженных сил и регулировать их организации; принять решение об использовании вооруженных сил за пределами государства, давать разрешение на проход иностранных войск через территорию государства. При этом временное использование вооруженных сил для отражения внезапного нападения на государство может осуществляться президентом как гарантом суверенитета, однако в последующем данное решение должно быть утверждено парламентом³.

В качестве примера регулирования полномочий законодательного органа в парламентской республике в Европе⁴ можно привести статьи 274–275 Конституции Португалии⁵, в соответствии с которыми Ассамблея Республики назначает своих членов в обладающий консультативными полномочиями и возглавляемый Президентом Португалии Высший совет национальной обороны. При этом законом регулируются случаи, условия и порядок введения военного и осадного положения, условия прохождения военной или альтернативной гражданской службы, в том числе в рамках гражданской обороны, Высший совет национальной обороны наделяется полномочиями публичного управления в сфере, входящей в его компетенцию⁶.

В государствах — членах Содружества Независимых Государств к компетенции парламентов относится утверждение указов президентов о введении военного и чрезвычайного положения; в соответствии со ст. 55 Конституции Казахстана верхняя палата парламента, Сенат, дает согласие на назначение Президентом председателя Комитета национальной безопасности⁷.

¹ Раздел 8 Конституции США 1787 года // URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm> (дата обращения: 10.06.2015).

² См.: Баглай М. В. Основы конституционного права США. М.: Норма: Инфра-М, 2013. С. 452.

³ См.: Орлов А. Г. Конституционное право стран Латинской Америки. М.: Норма: Инфра-М, 2013. С. 1032, 1037.

⁴ Constant B. Fragment d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays. Paris: Aubier, 1991. P. 309.

⁵ Конституция Португалии от 2 апреля 1976 года // URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm (дата обращения: 10.06.2015).

⁶ Shaw J. Le droit de l'Union européenne. LTD, 1996. P. 295.

⁷ Павлов Е. Я. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. М.: Норма: Инфра-М, 2013. С. 1070–1071.

В Российской Федерации решение вопросов войны и мира должно быть принято обеими палатами Федерального Собрания (исходя из пункта «е» статьи 106 Конституции РФ). К ведению Совета Федерации относятся утверждение указов Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения; решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за ее пределами (пункты «б» — «г» части 1 статьи 102 Конституции РФ)⁸.

Система сдержек и противовесов проявляется в том, что Военная доктрина РФ утверждается Президентом РФ. В ней определены основные направления оборонной политики, цель которых — предупреждение и пресечение любой агрессии, обеспечение реализации международного принципа добросовестного выполнения международных обязательств с учетом необходимости обеспечения внешней составляющей суверенитета РФ, гарантирование военной безопасности Российской Федерации и ее союзников, обеспечение независимости и территориальной целостности государства. При этом согласно статье 18 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»⁹ состояние войны объявляется федеральным законом (подлежащим обязательному рассмотрению в Совете Федерации РФ) в случае вооруженного нападения на Российскую Федерацию другого государства или группы государств, а также в случае необходимости выполнения международных обязательств Российской Федерации. С момента объявления войны или фактического начала военных действий наступает военное время, которое истекает с момента объявления о прекращении военных действий, но не ранее их фактического прекращения.

Приведенные положения законодательства основаны на нормах международного права. В 1907 году была принята Гаагская конвенция об открытии военных действий, согласно которой

военные действия между государствами не могут быть инициированы без предварительного и недвусмысленного предупреждения, которое будет иметь форму или объявления войны с указанием ее причин, или ультиматума с условным объявлением войны. Однако в соответствии с современным международным правом само по себе объявление войны не может быть оправданием или прикрытием агрессии¹⁰.

Объявление состояния войны влечет введение военного положения, режим которого определяется на основании федерального конституционного закона (еще один пример сдержек и противовесов между Президентом, являющимся верховным главнокомандующим, утверждающим военную доктрину, и Федеральным Собранием), что также предполагает всеобщую мобилизацию. Наступает ряд последствий международно-правового характера: прекращение мирных отношений; приостановление дипломатических и консульских отношений; приостановление действия международных договоров между государствами в состоянии войны; вступают в действие соглашения, посвященные законам и обычаям войны (Женевские конвенции 1949 года).

Однако в наибольшей мере система сдержек и противовесов проявляется при взаимодействии Президента и Совета Федерации при реализации пунктов «б» — «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ — полномочий, находящихся в исключительном ведении Совета Федерации РФ.

Необходимо отметить, что о введении на территории РФ военного и чрезвычайного положения Президент уведомляет и Государственную Думу РФ, однако только решение Совета Федерации об утверждении указов Президента по вышеуказанным вопросам носит конститутивный характер.

При рассмотрении вопроса об утверждении военного положения Совет Федерации прини-

⁸ См.: Комментарий в Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М.: Норма: Инфра-М, 2013. С. 793–795, 832.

⁹ СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

¹⁰ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 года, Резолюция № 2625 (XV) // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml; Определение агрессии, утвержденное Резолюцией 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблеей ООН от 14 декабря 1974 года // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml (дата обращения: 10.06.2015).

мает решение о том, действительно ли существует агрессия против Российской Федерации, непосредственная угроза агрессии, необходимо ли ввести военное положение на всей территории РФ или в отдельных ее местностях. Критерии наличия агрессии, угрозы агрессии содержатся в Определении агрессии, утвержденном Резолюцией 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 года¹¹.

В силу того что обстоятельства агрессии или непосредственной угрозы агрессии требуют принятия незамедлительного решения, вопрос об утверждении указа Президента РФ о введении военного положения должен быть рассмотрен Советом Федерации РФ в течение 48 часов с момента его получения. В случае невозможности проведения заседания Совета Федерации в указанный срок в силу чрезвычайных и непреодолимых при данных условиях обстоятельств решение Совета Федерации может быть принято позднее, однако с учетом незамедлительного характера обстоятельств. При этом, в отличие от конституций других государств, требующих принятия соответствующего решения квалифицированным большинством голосов депутатов парламента, решение об утверждении указа Президента РФ о введении военного положения или отказа от введения военного положения принимается простым большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации в форме постановления. Указ Президента РФ о введении военного положения, не утвержденный Советом Федерации РФ, прекращает действие со следующего дня после принятия такого решения, о чем оповещается население.

Если военное положение вводится при наличии агрессии или угрозы агрессии, то во всех иных случаях необходимости защиты государства или его части вводится чрезвычайное положение, представляющее собой временную меру, применяемую исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации.

Соответственно, установлены и менее жесткие требования к процедуре утверждения Советом Федерации указа Президента РФ о введении военного положения — после объявления

указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения члены Совета Федерации РФ в максимально короткие сроки без специального вызова обязаны прибыть к месту заседания. Вопрос об утверждении указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения рассматривается Советом Федерации незамедлительно (в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования данного указа Президента РФ), в первоочередном порядке. В случае положительного решения также простым большинством голосов, в отличие от порядка принятия подобных решений в иных государствах, принимается постановление Совета Федерации. Отрицательное решение влечет утрату силы указа Президента о введении чрезвычайного положения по истечении 72 часов с момента его обнародования, о чем оповещается население. Следует отметить, что четкие критерии, на основании которых вводится чрезвычайное положение, отсутствуют в конституционном праве как России, так и зарубежных государств, поэтому решение вопроса об обоснованности принятия указа Президента РФ о чрезвычайном положении осуществляется Советом Федерации по собственному усмотрению.

Во многих зарубежных странах разновидностью чрезвычайного положения является режим контртеррористической операции, который на ограниченном отрезке времени может вводиться как на отдельных территориях, так и на всей территории государства, в силу того что указанный правовой режим предполагает ограничение некоторых прав граждан. В Российской Федерации подобный режим не является разновидностью чрезвычайного положения, поскольку не требует одобрения со стороны Совета Федерации и может вводиться исключительно на отдельных территориях России.

Как и в большинстве государств со смешанной или президентской республиканской формой правления, Совет Федерации решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил РФ за ее пределами (пункт «г» части 1 статьи 102 Конституции РФ).

Порядок такого использования содержится в Федеральном законе от 23 июня 1995 года № 93-ФЗ «О порядке предоставления Россий-

¹¹ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml (дата обращения: 10.06.2015).

ской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности»¹².

Вооруженные Силы РФ могут быть направлены на территорию иностранного государства в случае проведения операций по поддержанию мира и безопасности, осуществляемых по решению Совета Безопасности ООН в соответствии с Уставом ООН 1945 г.¹³, органами коллективной безопасности регионального характера (например, ОБСЕ) либо в случае выполнения взятых РФ на себя обязательств в рамках двусторонних или многосторонних международных договоров и соглашений (миротворческая деятельность), в том числе по решению органов по сотрудничеству государств в данной сфере, а также в случае осуществления принудительных действий на международном уровне с использованием Вооруженных Сил РФ по решению Совета Безопасности ООН, принятому в соответствии с Уставом ООН для устранения угрозы миру, безопасности, в том числе в виде акта агрессии.

Следует подчеркнуть, что любое суверенное государство, в том числе и Россия, самостоятельно с учетом обязательств по Уставу ООН, дополненному таким принципом международного права, как добросовестное исполнение международных обязательств, по иным международным договорам в каждом случае решает вопрос о целесообразности участия в миротворческой деятельности. В состав участников миротворческих операций включаются объединенные силы национальной безопасности — как военного, так и невоенного характера. Также Вооруженные Силы РФ могут быть использованы при осуществлении неотъемлемого права России на индивидуальную или коллективную самооборону для отражения вооруженного нападения (агрессии или угрозы агрессии) в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

Баланс властей (Президент РФ — Правительство — Федеральное Собрание РФ) проявляется в том, что решение о направлении Вооруженных Сил РФ в иностранное государство для участия в миротворческой деятельности

принимается Президентом РФ, который определяет территориальные пределы их работы, цели, порядок управления, срок пребывания, порядок замены, а также может устанавливать дополнительные гарантии и компенсации указанным военнослужащим и членам их семей на основании соответствующего законодательства. Также в иностранное государство на добровольной основе могут быть направлены и невоенные силы национальной безопасности — гражданский персонал для участия в миротворческой деятельности. Указанное решение принимается Правительством РФ. Утверждаются все указанные решения на основании постановления Совета Федерации РФ о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ согласно п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции. В случае если Президент РФ принимает решение об отзыве указанных сил обеспечения национальной безопасности, когда в связи с изменением международной военно-политической обстановки более нет необходимости применения указанных сил, глава государства уведомляет об этом обе палаты Федерального Собрания РФ.

Следует отметить, что дополнение от 9 ноября 2009 г. № 252-ФЗ к Федеральному закону от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»¹⁴ дает Президенту РФ право оперативного использования Вооруженных Сил РФ, находящихся за пределами России, в целях защиты внешней составляющей суверенитета Российской Федерации и ее граждан в соответствии с общепринятыми принципами и нормами международного права для отражения агрессии, угрозы агрессии против Вооруженных Сил РФ, иностранного государства, которое обратилось к Российской Федерации с соответствующей просьбой, защиты граждан РФ за пределами России, борьбы с пиратством. Решение об оперативном использовании Вооруженных Сил РФ за границей также принимается Президентом РФ на основании соответствующего решения Совета Федерации РФ.

Существенны полномочия Парламента во Франции. Посредством законов он устанавливает перечень ограничений прав граждан, ко-

¹² СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2401.

¹³ См.: Действующее международное право. М., 1996. Т. 1. С. 7—33.

¹⁴ СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

торые могут быть наложены для целей обеспечения обороны; основополагающие принципы обеспечения обороны страны и безопасности государства; утверждает решение Президента как верховного главнокомандующего и гаранта независимости территории о введении военного положения и о продлении осадного положения на срок более 12 дней¹⁵.

В области обороны парламенты арабских государств имеют очень ограниченный объем полномочий. По конституциям ряд парламентов (Сирии, Египта (Палата Представителей одобряет общую политику государства, в том числе по вопросам обороны)¹⁶, Ирака (Совет Представителей может также задавать вопросы премьер-министру и министрам¹⁷)), осуществляет ратификацию международных договоров и межправительственных соглашений, в том числе по вопросам заключения мира. По Конституции Сирии парламент ратифицирует только соглашения, касающиеся государственной безопасности, затрагивающие суверенитет страны¹⁸. Президент Алжира в случае крайней необходимости на заседании Высшего совета безопасности после консультаций с председателем Национального народного собрания и председателем Совета нации объявляет чрезвычайное или осадное положение на определенный срок и принимает все необходимые меры для нормализации положения¹⁹. Срок действия чрезвычайного или осадного положения может быть продлен исключительно в случае одобрения парламента на заседании его обеих палат²⁰.

В парламентских монархиях, республиках взаимоотношения между правительством и парламентом в данной сфере строятся следующим образом — парламент принимает закон, в котором отражены основные вопросы, касающиеся организации обороны страны, правительство определяет основные направления внешней и внутренней политики для реализации указанных законов, осуществляет непосредственное руководство вооруженными силами²¹.

В Федеративной Республике Германия²² в компетенцию Бундестага с согласия Бундесрата входит объявление состояния войны в случае, если государство подверглось вооруженному нападению или находится под непосредственной угрозой такого нападения (создан Комитет Бундестага по обороне); подобное решение требует две трети голосов депутатов Бундестага. Если, исходя из обстоятельств, требуется срочное принятие решений, но созыв Бундестага невозможен, решение о введении военного положения принимает Объединенный комитет большинством в две трети поданных голосов, но не менее чем простым большинством голосов своих членов. Парламент в случае введения состояния обороны вправе налагать ограничения прав граждан — конфискацию имущества, продление срока задержания под стражей не более чем до 4 дней, если суд не может вынести решение ранее. Подобные законы утрачивают силу не позднее чем через 6 месяцев со дня окончания состояния обороны. При этом командование

¹⁵ Статья 15, 34–36 Конституции Франции от 4 октября 1958 года // URL: <http://lawyers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/france.htm> (дата обращения: 10.06.2015).

¹⁶ Статья 101 Конституции Египта от 15 января 2014 года // URL: <http://constitutions.ru/?p=9553&page=2> (дата обращения: 10.06.2015).

¹⁷ Статья 58 Конституции Ирака от 15 октября 2005 года // URL: http://ru.wikisource.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D1%8F_%D0%98%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9_%D0%A0%D0%B5%D1%81%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B8 (дата обращения: 10.06.2015).

¹⁸ Статья 71 Конституции Сирии от 13 марта 1973 года // URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=85> (дата обращения: 10.06.2015).

¹⁹ *Seyez E.* *Quels sont les Etats du Tiers-Monde?* (1789). Paris : Sapper 1970. P. 126, 204.

²⁰ Статья 91 Конституции Алжира от 28 ноября 1996 года // URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=53> (дата обращения: 10.06.2015).

²¹ *Altmaier P.* *La répartition des compétences entre l'UE et ses États membres.* RTDE, 2001. P. 21.

²² *Constantinesco V.* *La compétence et les pouvoirs dans le cadre des Communautés européennes.* LTD, 1974. P. 231, 248, 250.

вооруженными силами осуществляется Федеральным канцлером²³.

Аналогично к компетенции парламента Италии относится объявление состояния войны и предоставление в связи с подобным положением правительству необходимого объема полномочий²⁴.

В Испании Генеральные кортесы дают предварительное согласие правительству на заключение договоров военного характера, в том числе затрагивающих территориальную целостность государства²⁵.

В Швеции существенными полномочиями обладает Внешнеполитический комитет, который формально возглавляется королем, в него входят тальман и девять депутатов Риксдага. В случае когда в государстве объявлено военное положение, он принимает постановление о передаче полномочий Риксдага Военной делегации, которую возглавляет тальман и куда входит 50 депутатов Риксдага. Правительство постоянно информирует Внешнеполитический комитет о внешнеполитических отношениях государственного значения, проводя по мере необходимости обсуждения в данной сфере. Риксдаг дает разрешение Правительству на использование вооруженных сил за пределами страны, в том числе посредством закона или ратификации международного договора,

предусматривающего такую возможность. При этом военное положение вводится правительством самостоятельно в случае вооруженного нападения на государство; в иных случаях подобное положение вводится с согласия Риксдага²⁶.

В Расширенную внешнеполитическую комиссию Норвегии входят президент и вице-президент Стортинга, члены парламентской комиссии по международным делам, председатель парламентской комиссии по обороне. Стортинг дает согласие на использование вооруженных сил Норвегии на территории иностранного государства, а также введение иностранных войск²⁷ в Норвегию²⁸.

Наиболее существенна роль парламента Китая в данной сфере, ведь Председатель Центральной Военной Комиссии подотчетен Всекитайскому Собранию Народных Представителей и его Постоянному Комитету²⁹.

Таким образом, объем полномочий парламента в сфере обороны определяется в основном не формой правления государства, но тем, является ли государство членом межгосударственных объединений коллективной обороны, длительностью существования основного документа страны, наличием или отсутствием рецепции конституционных норм иных государств.

²³ Глава X Основного закона Федеративной Республики Германия от 3 мая 1949 года // URL: <http://lawers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/germany.htm> (дата обращения: 10.06.2015).

²⁴ Статья 78 Конституции Италии от 22 декабря 1947 года // URL: <http://lawers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/italy.htm> (дата обращения: 10.06.2015).

²⁵ Статья 94 Конституции Испании от 27 декабря 1978 года // URL: <http://mjp.univ-perp.fr/constit/es1978.htm#2> (дата обращения: 10.06.2015).

²⁶ § 6, 7, 9 главы 10 Формы правления Швеции от 27 февраля 1974 года // URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=161> (дата обращения: 10.06.2015).

²⁷ *Allot P.* La crise du constitutionnalisme européen: Réflexions sur la Révolution en Europe. CMLRev, 1997. P. 439.

²⁸ Статьи 25, 26 Конституции Норвегии от 17 мая 1814 года // URL: <http://www.norge.ru/norgesgrundlov1814/> (дата обращения: 10.06.2015).

²⁹ Статья 94 Конституции Китайской Народной Республики от 4 декабря 1982 года // URL: <http://www.asia-business.ru/law/law1/pravo/constitution/#7> (дата обращения: 10.06.2015).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Баглай М. В. Основы конституционного права США. — М. : Норма: Инфра-М, 2013. — С. 452.
2. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. — 3-е изд., пересмотр. — М. : Норма: Инфра-М, 2013. — С. 793—795, 832.
3. Орлов А. Г. Конституционное право стран Латинской Америки. — М. : Норма: Инфра-М, 2013. — С. 1032, 1037.
4. Павлов Е. Я. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. — М. : Норма: Инфра-М, 2013. — С. 1070—1071.
5. Altmaier P. La répartition des compétences entre l'UE et ses États membres. — RTDE, 2001. — P. 21.
6. Constant B. Fragment d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays. — Paris : Aubier, 1991. — P. 309.
7. Constantinesco V. La compétence et les pouvoirs dans le cadre des Communautés européennes. — LTD, 1974. — P. 231, 248, 250.
8. Seyez E. Quels sont les Etats du Tiers-Monde? (1789). — RTDE, 1970. — P. 126, 204.
9. Allot P. La crise du constitutionnalisme européen: Réflexions sur la Révolution en Europe. — CMLRev, 1997. — P. 439.
10. Shaw J. Le droit de l'Union européenne. — LTD, 1996. — P. 295.

Материал поступил в редакцию 22 июня 2015 г.

ON THE ISSUE OF CONSTITUTIONAL ENTRENCHMENT OF PARLIAMENTS FUNCTIONS ON DEFENSE SUPPORT OF A COUNTRY (COMPARATIVE LAW RESEARCH)

VERBITSKAYA Tatiana Vladimirovna — post-graduate, Lecturer at the Chair of Constitutional Law, the Urals State Law University
[Aquitania-17@ya.ru]
620137, Russia, Ekaterinburg, Vilonova Street, 20-60

***Review.** The main task of the work is the study of competence, the role and importance of parliaments and other bodies executing the functions of the legislative body of the country on ensuring the defense support of the state. The author identifies the factors affecting the scope of powers of parliaments in this field, as well as the nature of interaction with other legislative bodies of state power (president, government). The article analyzes the features of regulation of parliaments' statuses in the field of national defense support within the States of different regions (the European Union, Commonwealth of Independent States, the States of the Arab East). The emphasis is laid on the bodies of legislative power by virtue of their representative character, and the possibility of adoption of acts, which are essential for defense support of the country. Parliaments often have the power to address issues of war and peace, the use of armed forces outside the country, ratification of international treaties, including the sphere of military cooperation that determines the relevance of the issues in question.*

Keywords: parliament, defense, ratification of international treaties, solutions to the issues of war and peace.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Baglaj M. V. Osnovy konstitucionnogo prava SSHA. — M. : Norma: Infra-M, 2013. — S. 452.
2. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii / pod red. V. D. Zor'kina. — 3-e izd., peresmotr. — M. : Norma: Infra-M, 2013. — S. 793—795, 832.
3. Orlov A. G. Konstitucionnoe pravo stran Latinskoj Ameriki. — M. : Norma: Infra-M, 2013. — S. 1032, 1037.
4. Pavlov E. Ya. Konstitucionnoe pravo stran Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv. — M. : Norma: Infra-M, 2013. — S. 1070—1071.
5. Altmaier P. La répartition des compétences entre l'UE et ses États membres. — RTDE, 2001. — P. 21.

6. *Constant B.* Fragment d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays. — Paris : Aubier, 1991. — P. 309.
7. *Constantinesco V.* La compétence et les pouvoirs dans le cadre des Communautés européennes. — LTD, 1974. — P. 231, 248, 250.
8. *Seyez E.* Quels sont les Etats du Tiers-Monde? (1789). — RTDE, 1970. — P. 126, 204.
9. *Allot P.* La crise du constitutionnalisme européen: Réflexions sur la Révolution en Europe. — CMLRev, 1997. — P. 439.
10. *Shaw J.* Le droit de l'Union européenne. — LTD, 1996. — P. 295.

РЕЦЕНЗИЯ

Т. М. Бялкина*

Муниципальное представительство в системе российской государственности

(Размышления о докторской диссертации Н. В. Джагарян на тему «Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация». Ростов-на Дону, 2015. 488 с.)

Аннотация. В рецензии анализируется докторская диссертация Н. В. Джагарян, посвященная проблемам муниципального представительства в системе российской государственности, подчеркивается значимость и актуальность данной тематики для науки конституционного и муниципального права. Отмечаются наиболее важные выводы и предложения автора, направленные на совершенствование правового регулирования и практики реализации муниципального представительства, а также некоторые спорные моменты работы.

Ключевые слова: местное самоуправление, представительная система общества, муниципальное представительство, конституционное правосудие, регулятивные полномочия субъектов Российской Федерации, механизмы демократического контроля.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.64.3.207-212

Конституционная модель местного самоуправления в Российской Федерации как самостоятельного и под свою ответственность решения населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения до сих пор не получила своей адекватной реализации в практике организации и функционирования институтов муниципальной публичной власти. Исследования последних лет констатируют снижение активности жителей большинства муниципальных образований, уменьшение использования процедур непосредственного осуществления населением местного самоуправления либо участия населения в его осуществлении. Отмечается также тенденция все большей отстраненности органов местного самоуправления от жителей муниципальных образований и их преимуще-

ственной ориентации на команды и сигналы, поступающие от субъектов государственной власти, что свидетельствует об их огосударствлении, фактическом встраивании в государственную управленческую вертикаль, утрате начал подлинного представительства интересов и потребностей местных сообществ.

Изменения федерального законодательства о местном самоуправлении, предпринятые в 2014—2015 годах, к сожалению, лишь усиливают наметившуюся тенденцию выхолащивания демократической сущности местного самоуправления, формализации муниципальных институтов народовластия. В связи с этим рассмотрение вопросов о сущности публичного представительства в целом, и особенно муниципального представительства, его базовых свойств и механизмов реализации, является

© Бялкина Т. М., 2016

* Бялкина Татьяна Михайловна, доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права Воронежского государственного университета

tbyalkina@yandex.ru

394006, Россия, г. Воронеж, пл. Ленина, д. 10а, корп. 9

одной из важнейших задач наук конституционного и муниципального права, и свидетельствует об актуальности темы настоящего диссертационного исследования.

Целью научного исследования Н. В. Джагарян определила концептуальное обоснование муниципального представительства в системе российской государственности, раскрытие как его внутренних характеристик, касающихся особенностей природы, содержания, организационного строения и механизма реализации, так и внешних, в которых находят свое отражение основания и пределы взаимовлияния институтов муниципального представительства и суверенной государственной власти.

В рамках проведенного исследования решены такие задачи, как: анализ доктринальных и нормативных аспектов конституционно-правовых начал институционализации публичного представительства в Российской Федерации; определение специфики публичного представительства в муниципальной сфере; изучение теоретических и практических проблем взаимодействия различных органов местного самоуправления, соотношения и взаимовлияния феноменов муниципального представительства и бюрократии и разработка предложений по демократизации аппарата муниципальной власти; обоснование особого муниципально-правового режима регулирования муниципальных институтов публичного представительства на основе конституционного разграничения полномочий федеральных и региональных органов государственной власти в этой сфере; выявление субъективно-правовых (индивидуальных, коллективных) характеристик институтов муниципального представительства, пределов его партийного опосредования; изучение межмуниципальных и муниципально-государственных аспектов муниципального представительства, раскрытие потенциала демократического контроля и ответственности как факторов обеспечения реального представительства населения.

В первой главе исследования определяются концептуальные теоретические и конституционно-правовые основы понимания публичного представительства в его соотношении с характеристиками местного самоуправления. Обосновывая понимание публичного представительства как автономной конституционно-правовой категории, автор подчеркивает, что публичное представительство обеспечивает

непрерывность формирования и реализации универсальной и постоянной воли народа и, соответственно, является необходимой предпосылкой и условием полноты его правосубъектности. Заслуживает поддержки позиция автора о разделении категорий «представительная система общества» и «публичное представительство», а также «выборное представительство».

В работе исследуется конституционное воздействие на отношения публичного представительства, отмечается их комплексное, многоаспектное отражение в Конституции РФ. Особо подчеркивается роль конституционного правосудия в раскрытии содержательных характеристик конституционной концепции публичного представительства, его существенное воздействие на представительную систему в условиях трансформирующегося российского общества с еще не вполне окрепшими нормами и институтами представительного правления и зачастую слабо развитым конституционным правосознанием. На основе проведенного анализа Конституции РФ в единстве с практикой федерального конституционного правосудия делается важный вывод о том, что заложенная в Конституции РФ модель публичного представительства, основанная на правовой демократии, федерализме и признании самостоятельности местного самоуправления, предполагает необходимость широкого вовлечения самих граждан в функционирование представительной системы, в основе построения которой должно лежать сочетание принципиально централизованного механизма формирования политической воли всего народа и достаточно широкой децентрализации.

Рассматривая важнейшие конституционные характеристики местного самоуправления как выражения коллизионного единства прямой и представительной демократии в системе российской государственности, Н. В. Джагарян делает вывод о том, что муниципальное представительство характеризует институционно-правовой самоуправленческий механизм осуществления власти местного сообщества и связанных с участием в осуществлении местного самоуправления индивидуальных и коллективных прав, посредством которого — на основе наиболее непосредственных и непрерывных прямых и обратных связей, признания и гарантирования широких возможностей решающего влияния граждан на муниципальную

деятельность — уполномоченными публично-правовыми субъектами, облеченными доверием населения, обеспечивается соответствующее Конституции РФ и закону волеобразование местного сообщества в целях компетентной устойчиво упорядоченной организации жизнедеятельности населения по месту жительства и комплексного развития муниципального образования.

Заслуживает поддержки тезис Н. В. Джагарян о том, что не основанное на общественной активности местное самоуправление становится фикцией, поэтому необходимо формировать всесторонне обоснованные направления и меры нормативно-правового воздействия, позволяющие в конкретно-исторических условиях с наибольшей степенью полноты раскрыть потенциал конституционной модели местного самоуправления (с. 108–109).

В рамках исследования конституционной системы муниципального представительства в Российской Федерации осуществлена классификация основных функций данной системы, сделан обоснованный вывод о том, что в систему муниципального представительства, наряду с выборными органами общей компетенции, включаются также иные органы и должностные лица местного самоуправления, поскольку их деятельность обусловлена выявлением и учетом мнения и интересов населения.

В процессе рассмотрения вопроса о расширении возможностей влияния субъектов РФ на организационную систему местного самоуправления автором сформулирован комплекс заслуживающих внимания и значимых для укрепления демократического потенциала местного самоуправления выводов и предложений, в том числе о недопустимости установления в законе субъекта РФ безальтернативного способа формирования представительного органа местного самоуправления; о недопустимости концентрации основных управленческих полномочий в руках главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации, особенно с учетом современных тенденций встраивания данных лиц в централизованную исполнительную вертикаль. Справедливо утверждение автора о том, что в местном самоуправлении как выражении единства власти и свободы местного сообщества имеют особую значимость институты общественного представительства. Значимым

для науки муниципального права является рассмотрение проблем демократизации аппарата муниципальной власти, особенно института муниципальной службы.

При рассмотрении механизма правового регулирования институтов публичного представительства в местном самоуправлении делается вывод о том, что закрепленное Конституцией РФ право федерального законодателя устанавливать общие принципы организации местного самоуправления должно реализовываться с учетом необходимости корреляции принципов самостоятельности местного самоуправления и федерализма. В условиях современной России расширение регулятивных полномочий субъектов РФ, при том что их свобода усмотрения не обусловлена соблюдением формализованных на уровне федерального законодательства четких критериев принятия решений, приводит к нарушениям конституционной самостоятельности местного самоуправления.

Муниципальное представительство рассматривается также с позиций личностного подхода как средство и сфера реализации социально-политического достоинства человека, его индивидуальных и коллективных прав. Обосновывая данную позицию, Н. В. Джагарян всесторонне анализирует право на представительство в местном самоуправлении как разновидность субъективного права, имеющего комплексную природу, рассматривает специфику отдельных составляющих его правомочий. Исследуются также специфические особенности представительного-правовой субъектности местного сообщества, отдельных жителей и объединений граждан по месту жительства по решению вопросов местного значения.

Важной составляющей личностного подхода к муниципальному представительству является рассмотрение партийного опосредования участия граждан в решении вопросов местного значения. Несмотря на всю значимость формирования устойчивой многопартийности для социально-политической системы России, Н. В. Джагарян совершенно справедливо подчеркивает, что между целями партийного строительства и обеспечения становления и укрепления институтов местного самоуправления могут возникать определенные коллизии и противоречия. Следует поддержать вывод автора о том, что универсализация партийного представительства с приданием ему значения

решающего фактора общенациональной консолидации и основы политической организации общества и в соответствии с этим понимание местного самоуправления как средства реализации целей многопартийности, систематическое обусловливание осуществления местного самоуправления участием граждан в деятельности политических партий могут поставить под сомнение саму возможность самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

Стоит отметить, что институты демократического участия граждан в осуществлении местного самоуправления и проблемы их совершенствования в условиях муниципальной реформы России рассматриваются также на основе принятых в государствах — участниках Европейской хартии местного самоуправления стандартов.

В работе рассматриваются некоторые направления модернизации институтов муниципального представительства, обусловленные необходимостью повышения эффективности их функционирования на современном этапе развития российской государственности. К их числу относится совершенствование межмуниципального сотрудничества, развитию которого может послужить наделение региональных советов муниципальных образований правом законодательной инициативы. Развитие партнерства представительных органов публичной власти рассматривается также как фактор повышения эффективности муниципального представительства. Н. В. Джагарян отмечает, что муниципальное представительство может быть эффективным лишь при наличии закрепленных в праве механизмов демократического контроля и ответственности как гарантии реального представительства интересов населения в местном самоуправлении. Рассмотрение соответствующих институтов позволило ей сформулировать значимые для теории и практики выводы о том, что само право на осуществление жителями непосредственно, в том числе через организованное гражданское общество, демократического контроля следует рассматривать как элемент основного содержания права на осуществление местного самоуправления. Контроль населения за деятельностью муниципальных органов власти выступает предпосылкой для реализации правовых мер принуждения в отношении носителей муниципальной власти. В связи

с этим выделение муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности оправданно и перспективно лишь в случае, если под нею понимается отношение ответственности органов (должностных лиц) местного самоуправления перед местным сообществом.

Следует отметить богатую теоретическую основу исследования. По теме диссертационной работы были изучены и проанализированы труды ученых в области теории права, конституционного права, муниципального права, в том числе труды российских дореволюционных ученых, труды зарубежных представителей юридического наследия современной цивилизации.

Достоверность полученных результатов обеспечена, кроме того, грамотным применением научных методов познания и широкой эмпирической базой исследования. Научная новизна диссертационного исследования определяется авторским подходом к исследованию проблем публичного, в том числе муниципального, представительства в системе российской государственности. Новизну исследования характеризует комплекс положений, выносимых на защиту. Они отражают результаты проведенной работы и отвечают цели и задачам, которые автор поставил перед собой в начале исследования.

Для юридической науки важны раскрытые автором понятия «публичное представительство», «муниципальное представительство», «система муниципального представительства», а также исследование сущностных, целевых, функциональных, организационных и иных характеристик общественных отношений, складывающихся в системе муниципального представительства. Эти и другие положения, выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, представляют собой значительный вклад в теорию муниципального права.

Вместе с тем некоторые положения диссертации Н. В. Джагарян являются спорными, а отдельные идеи и выводы автора требуют дополнительной аргументации, являясь при этом хорошей основой для научной дискуссии.

Так, представляется, что в определениях муниципального представительства, а также системы муниципального представительства не совсем точно расставлены акценты, определяющие его главные, сущностные характеристики. Данный институционально-правовой самоуправленческий механизм осуществления

власти местного сообщества призван обеспечить не только и не столько волеобразование местного сообщества, сколько соответствие между выраженной местным сообществом волей по вопросам упорядочивания организации жизнедеятельности населения и комплексного развития муниципального образования и практической деятельностью субъектов системы муниципального представительства по реализации данной воли. Данное обстоятельство подтверждается включенностью в муниципальное представительство, помимо представительных, также исполнительно-распорядительных и иных органов местного самоуправления, необходимостью эффективного общественного контроля деятельности представителей муниципальной власти. Формирование единой правомерной воли местного сообщества само по себе, автоматически еще не обеспечивает необходимого качества решения местных проблем.

Можно поспорить и еще с одним выводом Н. В. Джагарян. По ее мнению, под системой муниципального представительства следует понимать взаимосвязанное единство публично-властных и непосредственно-общественных организационных структур и форм деятельности, а также определяющих их предназначение, организацию и функционирование нормативно-правовых механизмов, при котором обеспечивается формирование единой правомерной воли местного сообщества и тем самым создание условий для достойной жизни и свободного развития человека по месту жительства, комплексного развития муниципального образования в соответствии с интересами населения. И далее подчеркивается, что в этом состоит внутримunicipальный (в пределах муниципального образования) аспект проявления муниципального представительства, где оно совпадает с представительной системой местного сообщества.

Безусловно, исходя из публично-общественной природы местного самоуправления, в систему муниципального представительства целесообразно включать не только публично-властные муниципальные органы, но и формы непосредственного осуществления местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Но вряд ли можно утверждать, что в этом случае мы имеем дело с полным совпадением данных институтов с представительной системой

местного сообщества. Так, Н. В. Джагарян совершенно справедливо отмечает соотношение представительной системы общества с его политической организацией, в которую, помимо государственных органов, входят политические партии и иные организации. То есть, по ее утверждению, публичное представительство и представительная система общества не являются совпадающими понятиями.

Аналогичный подход, исходя из единства сущности публичности государственной и муниципальной власти, должен применяться и к пониманию соотношения муниципального представительства и представительной системы местного сообщества. В последнюю, помимо муниципальных органов, форм непосредственного осуществления местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, входят также местные общественные организации, выражающие интересы отдельных социальных групп населения, религиозные организации и т.п. Поэтому, на наш взгляд, все же следует различать муниципальное представительство и общественное представительство местного населения.

И еще. Право на представительство в местном самоуправлении обоснованно рассматривается как форма самореализации человека в обществе и государстве, как совокупность его юридически обеспеченных возможностей по участию на справедливых и равных основаниях в управлении делами местного самоуправления через представительство в выборных и других муниципальных органах, а также через посредство добровольно создаваемых объединений в структуре гражданского общества. Однако при характеристике первичных субъектов местного самоуправления (личность — территориальный коллектив — население) автор не проводит необходимой дифференциации их прав в зависимости от особенностей субъекта. Так, говорить об объективной обязанности (обязательности) осуществления местного самоуправления можно лишь в отношении населения, в то время как применительно к отдельной личности уместнее говорить о правах.

При обосновании принципов конституционно-правового режима конституционного партнерства законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления необходимо исходить из имманентности дан-

ных принципов обоим уровням публичной власти. Поэтому включение в данную систему принципа разделения властей, присущего государственной власти, а также принципа самостоятельности местного самоуправления, характеризующего сущностную природу муниципальной власти, представляется не вполне обоснованным.

Однако отмеченные дискуссионные моменты не влияют на общую высокую оценку диссертации Н. В. Джагарян. Диссертация представляет собой завершённое, самостоятельное и достаточно глубокое исследование актуальных проблем муниципальной представительности. Работа выполнена на высоком теоретико-ме-

тодологическом уровне, имеет существенную научную и практическую значимость, содержит совокупность научных положений, имеющих важное политическое, социально-экономическое значение. Обращает на себя внимание практическая значимость и конкретность многих выводов и предложений, сделанных в диссертации, в том числе по внесению изменений в действующее законодательство, которые реально могут способствовать совершенствованию как правового регулирования общественных отношений в сфере муниципального представительства, практической деятельности органов публичной власти, так и развитию науки муниципального права.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Джагарян Н. В. Представительная демократия и ее реализация в местном самоуправлении: вопросы теории и практики. — Ростов н/Д : Изд-во Южного федерального университета, 2013. — 482 с.
2. Джагарян Н. В. Муниципальная представительная демократия: концептуальная основа системной организации // Вестник Воронежского государственного университета. — Право. — 2014. — № 3.

Материал поступил в редакцию 13 января 2016 г.

MUNICIPAL REPRESENTATION IN THE RUSSIAN STATE SYSTEM (REFLECTIONS ON THE DOCTORAL THESIS BY N.V. DZHAGARYAN "MUNICIPAL REPRESENTATION IN THE RUSSIAN STATE SYSTEM: LEGAL REGULATION AND REALIZATION". ROSTOV-ON-DON, 2015. — 488 P.)

BYALKINA Tatiana Mikhailovna — Doctor of Law, Professor at the Department of Administrative and Municipal Law, Voronezh State University
[tbalkina@yandex.ru]
394006, Russia, Voronezh, Lenina Square, 10a, building 9

Review. *The review analyzes the doctoral thesis by N.V. Dzhagaryan. The thesis is devoted to the problems of municipal representation in the Russian state system, it emphasizes the importance and relevance of this topic for the science of constitutional and municipal law. The reviewer notes the most important conclusions and recommendations of the author, aimed at improving the legal regulation and practice of realization of the municipal offices, as well as some of the controversial aspects of the work.*

Keywords: *local government, representative system of the society, municipal representative, constitutional justice, regulatory powers of the subjects of the Russian Federation, mechanisms of democratic control.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Dzhagaryan N. V. Predstavitel'naya demokratiya i ee realizaciya v mestnom samoupravlenii: voprosy teorii i praktiki. — Rostov n/D : Izd-vo YUzhnogo federal'nogo universiteta, 2013. — 482 s.
2. Dzhagaryan N. V. Municipal'naya predstavitel'naya demokratiya: konceptual'naya osnova sistemnoj organizacii // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. — Pravo. — 2014. — № 3.

УСЛОВИЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ И ТРЕБОВАНИЯ К ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫМ В ЖУРНАЛ МАТЕРИАЛАМ И ИХ ОФОРМЛЕНИЮ

Более подробная информация содержится на сайте журнала: aprp=msal.ru

1. В журнале публикуются результаты научных исследований и научные сообщения авторов, изложенные в форме научных статей или рецензий в соответствии с тематикой журнала (далее — статья).
2. К сотрудничеству приглашаются авторы — ведущие специалисты, ученые и практики. При прочих равных условиях преимущественное право на опубликование имеют:
 - профессорско-преподавательский состав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) — перед сотрудниками иных вузов и научных учреждений;
 - лица, имеющие ученые степени, — перед аспирантами и соискателями.
3. Один автор может опубликовать в течение года не более трех своих статей. Все исключения необходимо заранее согласовывать с редакцией.
4. Направление автором статьи для опубликования в журнале считается акцептом, т.е. согласием автора на заключение Лицензионного договора о передаче права использования статьи в журнале «Актуальные проблемы российского права». Содержание договора опубликовано на сайте журнала, в разделе «Авторам».
5. Автор направляет в редакцию журнала статью согласно условиям и порядку предоставления и опубликования статей, а также требованиям к оформлению статей, размещенным на сайте Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). При несоблюдении указанных требований редакция оставляет за собой право вернуть статью автору без рассмотрения.
6. Требования к содержанию и объему статьи:
 - объем статьи должен составлять от 15 до 25 тыс. знаков (с пробелами, с учетом сносок) или 10–15 страниц А4 (шрифт — Times New Roman, высота шрифта — 14 пунктов; межстрочный интервал — полуторный, абзацный отступ — 1,25 см, поля: левое — 3 см, правое — 1,5 см, верхнее и нижнее — 2 см). Опубликование материалов меньшего или большего объема должно согласовываться с редакцией журнала;
 - статья должна быть написана на актуальную тему, отвечать критерию новизны, содержать определенное новаторство в подходе к изучаемой теме/проблеме;
 - в статье должны быть отражены результаты научного исследования, основанного на анализе теоретических конструкций, нормативных актов, материалов правоприменительной практики;
 - материал, содержащийся в статье, не должен быть только описательным, констатировать существующее положение вещей (статьи, значительная часть которых содержит воспроизведение нормативного материала, будут отклоняться);
 - в материале должна быть соблюдена фактологическая и историческая точность;
 - необходимо обращать внимание на аккуратное использование заимствованного материала, точность цитирования.
7. Следует точно указывать источник приводимых в рукописи цитат, цифровых и фактических данных.
8. При оформлении ссылок необходимо руководствоваться библиографическим ГОСТом 7.0.5-2008. Ссылки оформляются в виде постраничных сносок (размещаются в тексте как подстрочные библиографические ссылки), нумерация сплошная (например, с 1-й по 32-ю). Сноски набираются шрифтом Times New Roman. Высота шрифта — 12 пунктов; межстрочный интервал — одинарный.
Знак сноски в тексте ставится перед знаком препинания (точкой, запятой, двоеточием, точкой с запятой). Пример оформления смотрите на сайте журнала.
Ссылки на иностранные источники следует указывать на языке оригинала, избегая аббревиатур и по возможности максимально следуя таким же требованиям, как и при оформлении библиографии на русском языке.
Ссылки на электронные ресурсы следует оформлять в соответствии с библиографическим ГОСТом 7.82–2001. Необходимо указывать заголовок титульной страницы ресурса, полный адрес местонахождения ресурса и в круглых скобках дату последнего посещения веб-страницы.
9. При оформлении списка литературы (библиографии) необходимо руководствоваться библиографическим ГОСТом 7.1-2003. В библиографическом списке не указываются правовые источники (нормативные акты, судебные решения и иная правоприменительная практика). Пример оформления смотрите на сайте журнала.

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства
в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия

ПИ № ФС77-125128 от 28 июля 2006 г.

ISSN 1994-1471

Подписка на журнал возможна с любого месяца
Подписной индекс в объединенном каталоге «Пресса России» — 11178

Вниманию авторов!

Отдельные материалы журнала размещаются в СПС «КонсультантПлюс» и «ГАРАНТ».

*При использовании опубликованных материалов журнала ссылка
на «Актуальные проблемы российского права» обязательна.*

*Полная или частичная перепечатка материалов допускается только
по письменному разрешению авторов статей или редакции.*

Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикаций.

Научное редактирование: *М. В. Баукина*

Корректурa: *А. Б. Рыбакова*

Компьютерная вёрстка: *Т. В. Серёгина*

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Адрес редакции: 123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

Тел.: (499) 244-85-56. E-mail: actprob@msal.ru

Сайт: <http://aprp-msal.ru>

Подписано в печать 30.03.2016 г. Объем: 24,88 усл.печ.л., формат 60x84/8.

Тираж 250 экз. Печать цифровая. Бумага офсетная.

Отпечатано в Издательском центре Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)