

ВЕСТНИК

РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ ВСЕРОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
УНИВЕРСИТЕТА ЮСТИЦИИ (РПА МИНЮСТА РОССИИ)

№ 2 / 2018

Учредитель издания:

Федеральное государственное
бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Всероссийский государственный
университет юстиции
(РПА Минюста России)»

© Вестник Российской правовой ака-
демии, 2018

Журнал зарегистрирован в Министерстве
РФ по делам печати, телерадиовещания
и средств массовых коммуникаций.

Свидетельство о регистрации
№ 77–15470 от 20 мая 2003 г.

Журнал включен в перечень веду-
щих рецензируемых научных жур-
налов Высшей аттестационной ко-
миссии (ВАК), публикация в которых
обязательна при защите докторских
и кандидатских диссертаций. Группа
научных специальностей, по кото-
рым присуждаются ученые степени,
12.00.00 Юриспруденция.

Адрес редакции:

121096, г. Москва, ул. Олеко Дундича, д. 11

Тел.: 8-499-963-01-01 доб. 6025.

E-mail: journal@rpa-mjust.ru

Сайт: journal.rpa-mu.ru

Над номером работали:

Е. А. Козырева, И. Е. Яковлева

Дизайн обложки:

Ю. С. Соколова, А. А. Нехай

Верстка: Ю. С. Соколова

Номер подготовлен при информационной
поддержке справочной правовой системы
«КонсультантПлюс».

Формат 60x90 1/8. Печ. л. 11,75.

Подписано к печати 23.06.2018.

Тираж 1000 экз.

СОСТАВ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

Председатель редакционного совета:

А. И. Бастрыкин, Председатель Следственного комитета РФ,
доктор юридических наук, профессор

Члены редакционного совета:

В. А. Виноградов, заведующий кафедрой конституционного
и международного права ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор
юридических наук, профессор (г. Москва);

А. Герлох, профессор Карлова университета в Праге (Чехия);

Л. Гоцян, профессор Китайского университета политических наук
и права (Китай);

В. А. Гуреев, заведующий кафедрой гражданского процесса
и организации службы судебных приставов ВГУЮ (РПА Минюста России),
доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

Н. Г. Иванов, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии
ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук, профессор
(г. Москва);

М. Н. Илюшина, заведующая кафедрой гражданского
и предпринимательского права ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор
юридических наук, доцент (г. Москва);

Л. Казертано, профессор частного права Университета INSUBRIA (Италия);
А. Г. Кибальник, заведующий кафедрой уголовного права и процесса
Северо-Кавказского федерального университета, доктор юридических
наук, профессор (г. Ставрополь);

И. М. Колосова, заведующая кафедрой уголовно-процессуального права
и криминалистики ВГУЮ (РПА Минюста России), кандидат юридических
наук, доцент (г. Москва);

А. А. Лебедева, заведующая кафедрой иностранных языков ВГУЮ (РПА
Минюста России), доктор филологических наук, профессор (г. Москва);

А. В. Морозов, заведующий кафедрой информационного права,
информатики и математики ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор
юридических наук, профессор (г. Москва);

В. В. Оскамытный, заведующий кафедрой теории и истории государства
и права ИМПЭ им. А. С. Грибоедова, доктор юридических наук, профессор
(г. Москва);

П. С. Яни, профессор кафедры уголовного права и криминологии
юридического факультета МГУ, доктор юридических наук, профессор
(г. Москва)

THE COMPOSITION OF THE EDITORIAL COUNCIL

Chairman of the Editorial Council:

A. I. Bastrykin, Chairman of the Investigative Committee of the Russian Federation, doctor of law, professor

Members of the Editorial Board:

- A. Gerloch**, professor at the Charles University in Prague (Czech Republic);
L. Gotsyan, professor of China University of Political Science and Law (China);
M. N. Ilyushina, the head of the Civil and Business Law Chair of the All-Russian State University of Justice, doctor of law (Moscow);
V. A. Gureev, the head of the Civil Process and Organization Bailiff Chair of the All-Russian State University of Justice, the doctor of law, the professor (Moscow);
N. G. Ivanov, the head of the Criminal Law and Criminology Chair of the All-Russian State University of Justice, the doctor of law, the professor, honored lawyer of the Russian Federation (Moscow);
L. Kazertano, professor of Private Law at the University INSUBRIA (Italy);
A. G. Kibalnik, the head of the Criminal Law and Procedure Chair of the North-Caucasus Federal University, doctor of law, professor (Stavropol);
I. M. Kolosova, the head of the Criminal Procedure and Criminalistics Chair of the All-Russian State University of Justice, PhD of law (Moscow);
A. A. Lebedeva, the head of the Foreign Languages Chair of the All-Russian State University of Justice, doctor of philology, professor (Moscow);
A. V. Morozov, the head of the Informational Law, Information and Mathematics Chair of the All-Russian State University of Justice, the doctor of law, professor (Moscow);
V. V. Oskamytny, the head of the Theory and History of State and Law Chair of the A. S. Griboedov Institute of International Law and Economics, doctor of law, professor (Moscow);
V. A. Vinogradov, the head of the Constitutional and International Law Chair of the All-Russian State University of Justice, doctor of law, professor (Moscow);
P. S. Yani, the professor of the Criminal Law and Criminology Chair of the Faculty of Law of the MSU, doctor of law, professor (Moscow)

СОСТАВ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

Главный редактор:

член редакционной коллегии, кандидат юридических наук, доцент, ректор ВГУЮ (РПА Минюста России)
О. И. Александрова (г. Москва)

Заместитель главного редактора:

член редакционной коллегии, доктор юридических наук, профессор **Б. В. Яцеленко** (г. Москва)

Ответственный секретарь, член редакционной коллегии:
 доктор юридических наук, доцент **К. А. Ишеков** (г. Москва)

Члены редакционной коллегии:

- Д. А. Авдеев**, кандидат юридических наук, доцент (г. Тюмень);
М. Б. Аверин, кандидат юридических наук, доцент (г. Москва);
А. В. Безруков, доктор юридических наук, доцент (г. Красноярск);
Э. В. Богмацера, кандидат юридических наук, доцент (г. Белгород);
Д. Х. Валеев, доктор юридических наук, профессор (г. Казань);
О. Н. Волков, кандидат юридических наук, доцент (г. Москва);
Р. С. Галиев, кандидат юридических наук (г. Барнаул);
В. В. Гуцин, доктор юридических наук, профессор (г. Москва);
А. В. Денисова, кандидат юридических наук, доцент (г. Самара);
З. М. Казачкова, доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

- В. И. Красиков**, доктор философских наук, профессор (г. Москва);
Е. Б. Козлова, доктор юридических наук, доцент (г. Москва);
В. В. Кулыгин, доктор юридических наук, профессор (г. Хабаровск);
В. Ф. Лапшин, доктор юридических наук, доцент (г. Рязань);
С. В. Максимов, доктор юридических наук, профессор (г. Москва);
Ю. В. Малеванова, кандидат юридических наук, доцент (г. Москва);
С. И. Нагих, кандидат юридических наук, доцент (г. Москва);
Р. Г. Нурмагамбетов, кандидат юридических наук, доктор философии по праву PhD, доцент (г. Костанай, Республика Казахстан);
Н. А. Подольный, доктор юридических наук, доцент (г. Саранск);
С. В. Расторопов, доктор юридических наук, профессор (г. Москва);
А. Г. Репьев, кандидат юридических наук (г. Барнаул);
А. Ю. Соколов, доктор юридических наук, профессор (г. Саратов);
З. Б. Соктоев, доктор юридических наук, доцент (г. Москва);
Ю. Г. Торбин, доктор юридических наук, профессор (г. Москва);
С. Ю. Чашкова, кандидат юридических наук, доцент (г. Москва);
К. В. Черкасов, доктор юридических наук, доцент (г. Нижний Новгород);
А. Ю. Чупрова, доктор юридических наук, доцент (г. Москва)

THE COMPOSITION OF THE EDITORIAL BOARD

Chief Editor:

member of editorial board, PhD in law, the head of the All-Russian State University of Justice

O. I. Alexandrova (Moscow)

Deputy Chief Editor:

member of editorial board, doctor of law, professor

B. V. Yatselenko (Moscow)

Executive Secretary, member of editorial board:

doctor of law **K. A. Ishakov** (Moscow)

Members of the editorial board:

D. A. Avdeev, PhD in law (Tyumen);

M. B. Averin, PhD in law (Moscow);

A. V. Bezrukov, doctor of law (Krasnoyarsk);

E. V. Bogmatsera, PhD in law (Belgorod);

S. Y. Chashkova, PhD in law (Moscow);

K. V. Cherkasov, doctor of law (Nizhny Novgorod);

A. Y. Chuprova, doctor of law (Moscow);

A. V. Denisova, PhD in law (Samara);

R. S. Galiev, PhD in law (Barnaul);

V. V. Gushchin, doctor of law, professor (Moscow);

Z. M. Kazachkova, doctor of law, professor (Moscow);

E. B. Kozlova, doctor of law (Moscow);

V. I. Krasikov, doctor of philosophy, professor (Moscow);

V. V. Kulygin, doctor of law, professor (Khabarovsk);

V. F. Lapshin, doctor of law (Ryazan);

Yu. V. Malevanova, PhD in law (Moscow);

S. V. Maximov, doctor of law, professor (Moscow);

S. I. Nagikh, PhD in law (Moscow);

R. G. Nurmagambetov, PhD in law (Kostanay, Kazakhstan);

N. A. Podolny, doctor of law (Saransk);

S. V. Rastoropov, doctor of law, professor (Moscow);

A. G. Rep'ev, PhD in law (Barnaul);

A. Yu. Sokolov, doctor of law, professor (Saratov);

Z. B. Soktoev, doctor of law (Moscow);

Y. G. Torbin, doctor of law, professor (Moscow)

D. Kh. Valeev, doctor of law, professor (Kazan);

O. N. Volkova, PhD in law (Moscow)

Опубликованные статьи выражают мнение авторов, которое может не совпадать с точкой зрения редакции журнала. Редакция оставляет за собой право на внесение изменений и сокращений.

Полная и частичная перепечатка материалов возможна с письменного разрешения редакции.

Published articles express the authors' opinion, which may not coincide with the point of view of the editorial office of the journal. The editors reserve the right to make changes and abbreviations.

Full and partial reprinting of materials is possible with the written permission of the editorial office.

СОДЕРЖАНИЕ

СТАТЬИ И КОММЕНТАРИИ

ФИЛОСОФИЯ ПРАВА. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА. ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

Богмацера В. В., Богмацера Э. В.

Этико-деонтологические основы деятельности полиции:
правовой аспект 6

Скрябин И. В.

Закон и местный обычай в деле найма
тульских крестьян на сельские работы
во второй половине XIX века 12

ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ

Алиев А. А.

Замена наказания в российском уголовном праве . . . 18

Волкова Л. П.

Организация деятельности судебных приставов на
федеральном уровне 25

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЧАСТНОГО ПРАВА

Измайлов В. В.

Расторжение брака как способ защиты брачно-семейных
прав супругов 31

Ерыгин Я. А.

Юридическая природа учредительных документов
политических партий 36

МОНИТОРИНГ ПРАВОТВОРЧЕСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ. НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Бекмагамбетов А. Б.

Общие и частные вопросы уголовно-исполнительной
политики в свете изучения феномена
торговли людьми и борьбы с ней. 46

ОКАЗАНИЕ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ И ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ. ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ. РЕКОМЕНДАЦИИ

Козбаненко В. А.

Показатели эффективности субъектов
государственного управления
в административно-правовой практике 56

Рыков А. Н.

К вопросу о способах территориальной
организации муниципальной власти
в Российской Федерации 66

Чумакова О. В.

Место нотариата в системах оказания
бесплатной юридической помощи
и его роль в повышении уровня
правосознания населения 72

Яцеленко Б. В.

Социально-правовая природа преступления
с административной преюдицией. 79

ТРУДЫ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

Фасоля П. В.

Исправительные работы как наказание,
альтернативное лишению свободы,
и проблемы повышения их эффективности 85

РЕЦЕНЗИИ, ОБЗОРЫ, ПЕРСОНАЛИИ

К 70-летию
Александра Сергеевича Мордовца 92

Сокращения, принятые в издании. 93

Требования, предъявляемые к рукописям, направляе-
мым в редакцию журнала «Вестник Российской правовой
академии» 94

CONTENT

ARTICLES AND COMMENTS

PHILOSOPHY OF LAW. LEGAL POLICY. THEORY AND HISTORY OF LAW AND STATE

Vadim V. Bogmatsera, Eduard V. Bogmatsera
Ethic and Deontological Bases of the Police Activity: Legal Aspect 6

Igor' V. Scryabin
The Law and Local Custom in the Recruitment of the Tula Peasants for Rural Work in the Second Half of the XIX Century 12

PUBLIC LAW: THEORY AND PRACTICE OF APPLICATION

Alim A. Aliyev
The Replacement of Punishment in the Russian Criminal Law 18

Larisa P. Volkova
Organization of the Activity of Bailiffs at the Federal Level 25

ACTUAL ISSUES OF PRIVATE LAW

Vitaly V. Izmailov
Divorce as a Way to Protect the Matrimonial Rights of the Spouses 31

Yaroslav A. Erygin
The Legal Nature of Constituent Documents of Political Parties 36

MONITORING OF LAWMAKING AND LAW ENFORCEMENT. STATE POLICY IN THE FIELD OF COMBATING CORRUPTION

Alimzhan B. Bekmagambetov
General and Particular Questions of Penitentiary Policy in the Light of Researching Into the Phenomena of Crimes Connected With Trafficking in Human Beings and Counteraction of Them 46

PROVISION OF FREE LEGAL AID AND LEGAL EDUCATION OF THE POPULATION. LEGAL EDUCATION. RECOMMENDATIONS OF PRACTICING LAWYERS

Victor A. Kozbanenko
Indicators of Efficiency of the Subjects of Public Administration in Administrative and Legal Practice. 56

Anatoly N. Rykov
To a Question of Ways of the Territorial Organization of Municipal Authority in the Russian Federation 66

Olga V. Chumakova
The Place of the Notariate in Systems Rendering Free Legal Aid and His Role in Increase in Level of Sense of Justice of the Population 72

Boris V. Yatselenko
Social and Legal Nature of Crimes With Administrative Prejudice. 79

PROCEEDINGS OF YOUNG SCIENTISTS

Polina V. Fasolia
Correctional Labor as Punishment Alternative to Deprivation of Freedom and the Problem of its Efficiency Improvement 85

REVIEWS, PERSONALITIES

To the 70th Birthday of Alexander Sergeevich Mordovets. 92

Abbreviations used in the edition 93

Requirements for manuscripts, which are sent to the editor of the journal "Bulletin of the Russian Academy of Law" 94

ЭТИКО-ДЕОНТОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Предметом исследования данной работы выступает специфическая сфера государственной правоохранительной деятельности, связанная с формированием этико-деонтологических основ полицейской службы. Актуальность и значимость рассматриваемых вопросов обусловлены тем, что от качества создаваемого нормативного материала, закрепляющего этические основы полицейской службы, во многом зависит результат правоприменительной деятельности, связанной с применением мер принуждения, вторжением в личную жизнь человека, ограничением прав и свобод граждан и т.п. Цель работы заключается в том, чтобы на основе исторического, системного, сравнительного и иных методов выявить исторические предпосылки и закономерности формирования этико-деонтологической основы деятельности современной полиции. Новизна заключается в том, что авторы в статье рассматривают полицейскую службу с точки зрения международных этико-деонтологических стандартов. Для этого были проанализированы международные документы, закрепляющие современные этические требования к деятельности полиции с точки зрения ее взаимодействия с гражданским обществом, рассмотрена деятельность российской полиции с точки зрения международных этических стандартов. Авторы прослеживают процесс становления полицейской деонтологии и ее воплощение в документах международных организаций и российских деонтологических кодексах, выделяют основные требования, предъявляемые к сотрудникам полиции, подчеркивают значение этичности как важного фактора повышения качества работы полиции и борьбы с коррупцией. Проведенный анализ необходим для теоретического осмысления и практической реализации реформирования государственной службы полиции современного демократического государства.

БОГМАЦЕРА

Вадим Викторович,
начальник курса факультета профессиональной подготовки Белгородского юридического института МВД России им. И. Д. Путилина,
bogmatsera.vadim@mail.ru.

БОГМАЦЕРА

Эдуард Викторович,
начальник адъюнктуры Белгородского юридического института МВД России им. И. Д. Путилина кандидат юридических наук, доцент (г. Белгород),
gospd406@mail.ru.

**Полиция;
полицейская деонтология;
этика;
международные
этико-деонтологические
стандарты;
деонтологический кодекс**

Vadim V. BOGMATSERA,

the head of a course of faculty of vocational training of the Belgorod Law Institute of Ministry of the Internal of the Russian Federation named after I. D. Putilin, PhD in law (Belgorod), bogmatsera.vadim@mail.ru

Eduard V. BOGMATSERA,

the head of the adjunction of the Belgorod Law Institute of Ministry of the Internal of the Russian Federation named after I. D. Putilin (Belgorod), gospd406@mail.ru

**Police;
police deontology;
ethics;
international standards
and deontological code reform**

ETHIC AND DEONTOLOGICAL BASES OF THE POLICE ACTIVITY: LEGAL ASPECT

A specific sphere of the state law-enforcement activity connected with formation of ethic and deontological bases of the police service acts as an object of research of this work. The relevance and importance of the cases in point are caused by the fact that the result of the law-enforcement activity connected with application of coercive measures, invasion into private life of a person, restriction of the rights and freedoms of citizens, etc. depends on the quality of created standards fixing ethical bases of the police service in many respects. The purpose of work is to reveal historical prerequisites and regularities of formation of an ethic and deontological foundation of activity of the modern police on the basis of historical, system, comparative and other methods. The novelty lies in the fact that the authors of the article consider the police service in terms of international ethical-deontological standards, for which international documents fixing modern ethical requirements to the police activity in terms of its interaction with civil society are analyzed. The activity of the Russian police in the context of international ethical standards is examined. The authors trace the process of formation of police deontology and its embodiment in documents of international organizations and the Russian deontological codes, highlight basic requirements for police officers, emphasize the importance of ethics as an important factor in improving the quality of police work and the fight against corruption. The given analysis is necessary for theoretical understanding and practical implementation of reforming the state police service of a modern democratic state.

Этико-деонтологические аспекты законотворческой и правоприменительной деятельности в области обеспечения общественного порядка и противодействия преступности имеют особое значение в виду того, что данный вид во многом связан с применением мер принуждения, вторжением в личную жизнь человека, ограничением прав и свобод граждан.

Развитие демократического общества приводит к пониманию важности этико-деонтологических сторон деятельности полицейских структур в современных условиях. Обновленная правоохранительная система РФ призвана бороться с преступностью, поддерживать правопорядок, обеспечивать общественную безопасность в соответствии с международными нормами и стандартами. В то же время современный деонтологический подход к работе полиции предполагает высокий уровень профессионализма, основанный на ответственности и этичности сотрудников полиции. Деятельность полиции многогранна и не ограничивается только рамками норм права, она также основывается на принципах и требованиях нравственности, базируется на оформившихся в обществе представлениях о добре и зле, справедливости и предательстве, должном и сущном. В современных условиях идеи профессионального долга сотрудника правоохранительной системы, наделенного реальной властью над людьми, являются приоритетными и актуальными.

Деонтологический подход к деятельности правоохранительных органов предполагает нормативное правовое регулирование служебного поведения сотрудников полиции, что определяет характер и необходимость применения профессиональных компетенций.

Впервые в научную лексику термин «деонтология» был введен на рубеже XVII–XIX вв. английским юристом и философом Джереми Бентамом (1748–1832), который в своем произведении «Деонтология или наука о морали» (*Deontology, or the Science of Morality*) писал о том, что «основа деонтологии есть принцип пользы, то есть, другими словами: действие дурно или хорошо, достойно или недостойно, заслуживает одобрения или порицания, смотря по тому, стремится ли оно увеличивать или уменьшать общественное благополучие» [1].

Например, И. Бентам считал эту науку разделом этики, который рассматривает соотношение морали и права, а также проблемы долга, моральных требований и нормативов.

Он предложил научную модель, основанную на нормах профессионального поведения человека, наделенного в силу своего социального статуса властными полномочиями, призванного реализовывать их в интересах социума и конкретных граждан.

В формате предмета деонтологии находится специалист, ориентированный на достойное осуществление профессиональных обязанностей, воспринимающий служение интересам общества как лично значимую цель своей профессиональной деятельности, осознающий, что от его поведения зависит не только функционирование социального властного института, но и восприятие его гражданами.

В современном мире активно развиваются такие направления деонтологии, как медицинская, воинская, педагогическая, и т. д. В последние годы в мире наметилась тенденция признания этико-деонтологической стороны профессиональной деятельности полиции в качестве ведущей, определяющей качество и результативность ее работы.

В международной теории и практике полицейская деонтология (от греч. *deon* — долг, родительный падеж *deontos* — должное, должный и *logos* — учение, знание) выступает как наука, изучающая совокупность профессиональных, этических и организационно-управленческих норм и принципов должного поведения сотрудников полиции при исполнении ими профессиональных обязанностей.

Деонтология ориентирует сотрудников полиции на должное осуществление ими служебных обязанностей с учетом особенностей и факторов, оказывающих непосредственное влияние на этот процесс. Это не менее важно, чем владение профессиональными знаниями и компетенциями.

Служебная деятельность полиции выступает как средство защиты справедливости и направлена на общественное благополучие.

В условиях демократического общества полномочия полицейских структур ограничиваются с точки зрения действия основных прав и свобод человека. В современной Европе они изложены в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) [2]. Безусловно, в данном соотношении необходимо искать баланс интересов. Соответственно, международная полицейская этика обретает подлинную актуальность и значимость. В этой связи введение в полицейскую деятельность этических стандартов является важным фактором, который определяет

соблюдение демократических принципов ее функционирования. В современном мире границы между многими государствами стираются, поэтому деятельность полиции необходимо рассматривать с точки зрения международных перспектив и сотрудничества.

Основные идеи современной полицейской деонтологии Европы были определены в резолюции № 690 ПАСЕ, принятой 8 мая 1979 г. в г. Страсбурге, которая содержит Декларацию о полиции. В преамбуле данного документа определяется, что во всех государствах-членах полиция играет жизненно важную роль, что она вынуждена действовать в условиях, связанных с риском для сотрудников, и что выполнение ими своих обязанностей еще более осложнено, когда нет четко определенных правил поведения (п. 2). Кроме того, подчеркивается, что повсеместное принятие правил профессиональной этики полиции с учетом прав человека и основных свобод будет способствовать совершенствованию европейской системы по защите прав и основных свобод человека (п. 4) [3, с. 77, 78].

Первый национальный деонтологический кодекс полиции был издан во Франции. Несмотря на то что кодекс состоит всего из 20 статей, он содержит в себе основные прогрессивные идеи европейской полицейской деонтологии. Данный документ впитал в себя основные идеи Декларации о полиции, в том числе:

1. Полиция в государстве играет особую роль.
2. Европейская система по защите прав человека укрепляется, если есть положение о деонтологии полиции.
3. Профессия полицейского служащего в настоящее время намного сложнее, чем раньше.
4. У полиции при исполнении служебных обязанностей возникает больше проблем, если для полицейских нет четкого образца поведения.

Деонтологический кодекс национальной полиции Франции стал значимым инструментом воспитательной работы среди сотрудников полиции. Кодекс, а также комментарий к нему используется в качестве учебного пособия для преподавания деонтологии в национальных высших школах полиции.

Ведущие французские ученые-полицейсты профессор, комиссар полиции София Порра и профессор дивизионный комиссар полиции Клод Паоли в аннотации, изданной вместе

с Кодексом, справедливо подметили приоритет Франции в создании оригинального свода деонтологических принципов, норм и правил поведения полицейского, что французская национальная полиция может по праву гордиться тем, что она первой создала Деонтологический кодекс национальной полиции Франции, введенный в действие декретом от 18.03.1986 № 86592, в развитии Декларации о полиции, принятой Парламентской ассамблеей Совета Европы. Кодекс в силу своего значения для общественных свобод должен стать инструментом для защиты права, а не декоративным предметом, вывешиваемым на стенах полицейских комиссариатов [4].

Говоря о развитии полицейской деонтологии, следует отметить опубликованный в Германии документ под названием «Семь заповедей для полицейских служащих». Изложенные в нем положения всесторонне отражают этические требования должного поведения сотрудника полиции в различных сферах профессиональной деятельности и жизненных ситуациях.

Этот наиболее ранний из всех деонтологических кодексов, который раскрывает значение таких этических понятий, как гордость своей принадлежности к полиции, верность к исполнению долга, строгость и мужество в борьбе с преступностью, беспристрастность, неподкупность, справедливость, вежливость в отношении законопослушных граждан, готовность помочь, особенно детям, старикам и немощным людям.

С начала 90-х гг. международные полицейские органы столкнулись с колоссальным ростом преступности. Соответственно, усилилась требовательность общества в сфере обеспечения правопорядка и безопасности. Оптимизация полицейской деятельности поставила на повестку дня проблему кадрового потенциала, определяя человеческий фактор как движущую силу и обязательное условие качественного преобразования правоохранительной системы в целом. В этой связи организовывались международные встречи и тематические мероприятия, такие как «Роль полиции в демократическом обществе», «Полиция и правовое государство», «Полицейская этика».

В июне 1996 г. в рамках Совета Европы в г. Стасбурге организовано проведение международного семинара по теме: «Этика полицейской деятельности в условиях демократического государства». В его работе приняли участие представители 32 государств,

в том числе России. В рамках проведенных мероприятий участники продемонстрировали наколенные национальные наработки в законодательстве и правоохранительной практике. По результатам работы семинара было принято решение о целесообразности принятия общеевропейского деонтологического кодекса полиции.

Понимание важности создания общеевропейских нормативных рамок для полиции привело к созданию Комитетом министров Европейского союза Экспертного комитета по полицейской этике (*Committee of Experts on police ethics and problems of policing, PC-PO*) под руководством Европейского комитета по проблемам преступности (*European Committee on Crime Problems, CDPC*).

В 1998 г. был принят мандат Экспертного комитета, в котором говорилось: «Полиция играет важную роль в системе уголовного юстиции. К полиции применяется мало международных договоров по сравнению с другими профессиональными объединениями, относящимися к этой системе. Ряд европейских государств в настоящее время реорганизует свою полицию, причем эта реорганизация является немаловажной частью процесса, предназначенного для развития и укрепления демократических идей и ценностей в обществе. Таким образом, деонтология стала важным вопросом в различных государствах — членах Совета Европы» (Европейский кодекс полицейской этики, принятый Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 г. [5]).

Экспертному комитету было поручено изучить аспекты деонтологии, относящиеся к ситуациям, связанным с повседневной деятельностью полиции (проведением следственных действий, применением силы и оружия и т. д.). Особое внимание было привлечено к рассмотрению деонтологических сторон управленческой деятельности и их применению в профессиональной подготовке сотрудников полиции. Необходимо было провести деонтологические исследования с учетом таких вопросов, как «роль полиции в демократическом обществе и ее место в системе уголовного юстиции», «задачи полиции в правовом государстве» [5].

Работа Экспертного комитета закончилась разработкой и принятием 19 сентября 2001 г. Европейского кодекса полицейской этики, в котором впервые был применен деонтологический подход к деятельности полиции. В Кодексе сформулированы профессионально-этические

нормы и ценности, ожидаемые современным демократическим обществом от полиции как государственного института. В кодексе даны основополагающие для полиции понятия такие, как честность, беспристрастность, скромность, профессионализм (ст. 31, 35, 40, 44). Определены принципы полицейской деонтологии, которые должны найти свою реализацию в национальных законодательствах (ст. 65). Большое внимание уделено подготовке кадров, обеспечению заинтересованности сотрудников и контролю над полицией. Впервые в документе были затронуты вопросы прав полицейских, подчеркивалась важность научных исследований и международного сотрудничества [5].

Принятие Европейского кодекса полицейской этики стал важным этапом в развитии принципов Совета Европы в отношении полиции. Произошли значительные изменения в понимании важности этико-деонтологических вопросов. Кодекс стал ориентиром для многих государств, реформировавших свои национальные правоохранительные системы. Деонтологические документы используются в административной деятельности полиции в большинстве европейских демократических государств.

Международные организации (ООН, Интерпол, ОБСЕ и др.) активно занимались обобщением опыта работы в области этико-деонтологической составляющей деятельности полиции. Генеральной ассамблеей ООН в 1996 г. принят Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, который распространяет свое действие на государственную полицейскую службу [6]. Генеральной ассамблеей Интерпола в 1999 г. были приняты: Кодекс этики сотрудников правоохранительных органов [7] и Кодекс поведения сотрудников правоохранительных органов [8]. Кодексы были приняты как необходимые превентивные меры в борьбе с коррупцией.

В России основные деонтологические принципы правоохранительной деятельности впервые нашли свое воплощение в Кодексе чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, принятом в 1993 г., в котором говорится, что «право на доверие и поддержку граждан, сослуживцев и всего народа дают сотруднику органов внутренних дел его профессиональная честь, личное достоинство, порядочность, признанная окружающими его высокая репутация, заслуженное делами доброе имя» (Кодекс чести рядового и начальствующего состава органов

внутренних дел Российской Федерации, утвержденный приказом МВД России от 19.11.1993 № 509 [9]). Особо выделяется нравственное обязательство: «Сотрудник органов внутренних дел, будучи государственным служащим, наделенным властью, должен относиться к человеку как к высшей ценности, гуманно, великодушно и милосердно» [9].

В 2008 г. был принят Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденный приказом МВД России от 24.12.2008 № 1138, который рассматривался как «профессионально-нравственное руководство, обращенное к сознанию и совести сотрудника» [10]. Кодекс как свод профессионально-этических норм для сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации определял:

- нравственные ценности, обязательства и принципы службы в органах внутренних дел;
- профессионально-этические требования к служебному и внеслужебному поведению, взаимоотношениям в служебном коллективе;
- профессионально-этический стандарт антикоррупционного поведения [10].

При этом, с сожалением стоит констатировать, что в настоящее время международные этико-деонтологические нормы слабо отражены в российском законодательстве, что порождает проблемы практической реализации международных полицейских этических стандартов в повседневной профессиональной деятельности. Сотрудники органов внутренних дел вынужденно руководствуются Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих РФ и муниципальных служащих, одобренным решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23.12.2010 (протокол № 21) [11], который включает в себя лишь отдельные этико-деонтологические основы деятельности полиции. В современных условиях развития

российского гражданского общества требуется разработка нового самостоятельного деонтологического кодекса деятельности полиции, что должно стать фактором повышения профессиональной компетентности сотрудников органов внутренних дел, что также положительно скажется на уровне доверия населения к органам правопорядка.

Таким образом, проведенный анализ свидетельствует о том, что современные международные стандарты деятельности полиции предполагают реализацию целого ряда обязательных для демократических государств документов этико-деонтологического характера, которые определяют качество деятельности правоохранительных органов. Их регулирующая роль влияет на действия и поведение сотрудников полиции, повышает эффективность и качество деятельности полицейских органов. При этом для эффективного действия норм этико-деонтологического характера в сфере полицейской службы недостаточно одного лишь нормативного их закрепления. Здесь необходимо построение комплексной системы разработки, внедрения и реализации данных норм. Как представляется, основными уровнями подобной системы должны выступать: профориентационная работа; деятельность по качественному отбору кадров для службы в полиции; разработка программ подготовки и переподготовки полицейских кадров, в том числе и управленческих, на основе рассматриваемых норм; повышение мотивации службы в полиции; активное участие институтов гражданского общества в мероприятиях по повышению уровня доверия к полиции и т. д. Несмотря на то что в российской полицейской системе и обществе в целом уже сложились необходимые предпосылки для построения подобной системы, основанной на внутреннем единстве целей, эту комплексную долгосрочную задачу в России еще предстоит разрешить.

Пристатейный библиографический список

1. Bentham I. *Deontologie Ou Science De La Morale*. М., 2011.
2. СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
3. Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М., 1998.
4. Открытая полиция : сайт. URL: <http://openpolice.ru> (дата обращения: 13.04.2018).
5. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Code of ethics for law enforcement officers // Interpol : сайт. URL: [http:// Interpol.int/Publik/Corruption/IGEC/Codes/Dufalt.asp](http://Interpol.int/Publik/Corruption/IGEC/Codes/Dufalt.asp) (дата обращения: 13.04.2018).
8. Code of Condukt for law enforcement officers // Interpol : сайт. URL: [http:// Interpol.int/Publik/Corruption/IGEC/Codes/Dufalt.asp](http://Interpol.int/Publik/Corruption/IGEC/Codes/Dufalt.asp) (дата обращения: 13.04.2018).
9. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Официальные документы в образовании. 2011. № 36.

References

1. Bentham I. *Deontologie Ou Science De La Morale*. М., 2011.
2. SZ RF. 2001. № 2. St. 163.
3. *Sbornik dokumentov Soveta Evropy v oblasti zashchity prav cheloveka i bor'by s prestupnost'yu* [The collection of documents of the Council of Europe in the field of protection of human rights and fight against crime]. М., 1998.
4. *Otkrytaya policiya* : sajт. URL: <http://openpolice.ru> (data obrashcheniya: 13.04.2018).
5. *Dokument opublikovan ne byl*. Dostup iz spravochnoj pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
6. *Dokument opublikovan ne byl*. Dostup iz spravochnoj pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
7. Code of ethics for law enforcement officers // Interpol : sajт. URL: [http:// Interpol.int/Publik/Corruption/IGEC/Codes/Dufalt.asp](http://Interpol.int/Publik/Corruption/IGEC/Codes/Dufalt.asp) (data obrashcheniya: 13.04.2018).
8. Code of Condukt for law enforcement officers // Interpol : sajт. URL: [http:// Interpol.int/Publik/Corruption/IGEC/Codes/Dufalt.asp](http://Interpol.int/Publik/Corruption/IGEC/Codes/Dufalt.asp) (data obrashcheniya: 13.04.2018).
9. *Dokument opublikovan ne byl*. Dostup iz spravochnoj pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
10. *Dokument opublikovan ne byl*. Dostup iz spravochnoj pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
11. *Oficial'nye dokumenty v obrazovanii* [Official documents in education]. 2011. № 36.

ЗАКОН И МЕСТНЫЙ ОБЫЧАЙ В ДЕЛЕ НАЙМА ТУЛЬСКИХ КРЕСТЬЯН НА СЕЛЬСКИЕ РАБОТЫ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

СКРЯБИН

Игорь Валерьевич,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Тульского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), кандидат исторических наук (г. Тула),
ig1012008@yandex.ru.

Цель работы заключается в проведении сравнения официального законодательства и местных обычаев в деле найма на сельские работы, в выявлении недостатков этих источников, а также в определении истинного положения работников в тульской деревне во второй половине XIX в. Актуальность материала обусловлена значительной ролью сельских наемных рабочих в событиях первой русской революции и в 1917 г. Мнение автора строится с опорой на классические теоретические методы научного познания, прежде всего — исторический метод исследования.

Большинство авторов свои работы посвятили именно анализу законов о труде и земледелии и признавали их чрезвычайно суровыми. Содержание данной статьи показывает, что закон 1886 г. хотя и имеет много недостатков и ставил работников в более зависимое положение от работодателей, тем не менее поддерживал в деревне отношения свободного капиталистического найма. Некоторые авторы считали, что обычное право в деле найма в деревне было легче, чем государственные правила. В ходе исследования большого фактического материала в статье сделан вывод о том, что заключение договора с применением местного обычая нередко ухудшало положение крестьян, которые жили за счет продажи рабочей силы. Впервые предпринята попытка на основе анализа условий труда показать, что помещики к наемным рабочим относились как к недавним своим крепостным.

Материалы статьи возможно использовать в вузе при проведении занятий по дисциплине «Истории государства и права России».

**Закон;
местный обычай;
договор о найме в деревне; сельские рабочие;
обязанности работников;
нарушение договора;
положение сельских рабочих**

**Igor' V.
SCRYABIN,**

the associate professor of the State and Legal Disciplines Chair of the Tula Institute (branch) of the Russia State University of Justice,
PhD in law (Tu-la),
ig1012008@yandex.ru.

THE LAW AND LOCAL CUSTOM IN THE RECRUITMENT OF THE TULA PEASANTS FOR RURAL WORK IN THE SECOND HALF OF THE XIX CENTURY

**Law;
local custom;
contract of employment
in the village;
rural workers;
obligations of workers;
the situation of rural workers**

The purpose of the work is to compare the official legislation and local customs in the employment for rural work, to identify the shortcomings of these sources as well as to determine the true position of workers in the villages of Tula in the second half of the 19-th century. The relevance of the material is due to the significant role of rural workers in the events of the first Russian revolution and in 1917. The author's opinion is based on classical theoretical methods of scientific knowledge, first of all — a historical method of research.

Most of the authors have devoted their work mainly to the analysis of labor laws in agriculture and recognized them as extremely severe. The content of this article shows that the law of 1886 although it has many shortcomings and places workers in a more dependent position on their employers, yet it has maintained free capitalist employment in the village. Some authors believed that customary law in village employment was easier than state rules. On the basis of the study of large factual material, the article concludes that signing of a contract with the use of a local custom often worsened the situation of peasants who lived through the sale of their labor. For the first time an attempt was made to show on the basis of an analysis of working conditions that the landlords treated hired workers as their recent serfs.

The materials of the article can be used at Higher schools while conducting classes in the subject of "History of the state and law in Russia"

УДК 34.09

Значительный рост наемного труда в селе в пореформенные годы и усложнение отношений между землевладельцами и бывшими крепостными крестьянами требовало не устаревших методов приема на работу, не весьма примерных местных обычаев, которые позволило правительство использовать в этом деле, а необходимости твердой опоры на государственные постановления о найме работников в деревне.

Юридические взаимоотношения сельских рабочих с работодателями регламентировались особыми законами. Первое постановление о труде в сельском хозяйстве возникло, как только крестьяне получили личную свободу и помещикам понадобились их рабочие руки. В 1863 г. были установлены «Временные правила о сельских рабочих», которые стремились закрепить крестьян за новыми нанимателями. По этим правилам хозяева получили право требовать с наймитов за некачественную работу или уход с нее денежный штраф в объеме поденного заработка. Сроковый работник по закону мог покинуть хозяйство нанимателя раньше завершения времени найма только в том единственном случае, если работодатель причинил ему серьезные телесные травмы. За любой мелкий проступок ненужного крестьянина можно было выгнать. Интересно, что даже эти правила землевладельцы считали чрезмерно мягкими и неоднократно требовали их пересмотра.

В результате новый свод правил о сельских рабочих был подготовлен и под наименованием «Положение о найме на сельские работы» появился в печати 12 июня 1886 г. [1]. Данный закон, который значительно позднее отражал требования нанимателей и ставил работников еще в большую подчиненность по отношению к ним, просуществовал без дополнений до 1917 г.

Целью статьи является стремление развеять миф о том, что местные крестьяне при найме на сельские работы якобы предпочитали свои более ясные, четкие и, главное, менее суровые положения обычного права, а не закон 1886 г. Для этого был осуществлен сравнительный анализ статей данного закона и сведений по обычному праву, полученных из опубликованных и неопубликованных архивных материалов.

Первую аналогию закона и обычая проведем по данным о способах заключения договоров. В ст. 12 и 19 установлено, что их разрешалось заключать как устно, так и письменно. Следует сказать, что письменная форма

договоров гербовым сбором не облагалась, значит, за их регистрацию не надо было производить платеж. Однако анализ договоров показывает, что, несмотря на это, местные жители деревни неуклонно желали избавиться от составления письменных договоров, а работодатели упорно стремились их навязать. Крайне редко попадались повторные документы. Некоторой части работников подсовывали письменные договоры только тогда, когда они отслужили у нанимателя уже половину срока.

Сложившийся в тульской деревне обычай поддерживал словесную форму сговора, так как селяне были уверены, что эта форма менее кабальна. Они часто не понимали, что если нет зарегистрированного договора, то в случае обмана хозяином без документа невозможно отстоять свои права в волостном суде.

И еще одно весомое положение о найме. Статья 21 показывала, что приглашение крестьян на работы должно происходить на основе добровольного соглашения между участниками. Из этого следовало, что даже несовершеннолетние лица и замужние женщины не могут быть отправлены на работы без их одобрения. Однако с согласия местного обычая такое давление на этих лиц происходило довольно часто, так как отец как глава семьи имел возможность насильно отдать в работники любого подвластного ему домочадца, а также община своим постановлением могла отправить на заработки крестьянина-недоимщика. Добытые деньги шли на погашение долга перед миром [2, с. 196, 197].

Теперь перейдем к анализу обязанностей участников договора. Начнем с обязанности жителей деревни приходить на работу точно в срок. В официальном законе конкретного уточнения по этому поводу нет. Как сговорятся стороны, так и должно быть (ст. 48). Местный обычай считал неявку к указанному сроку отступлением от договора. Если в тексте договора определенный день не обозначался, то вносилась приписка типа «явиться по первому требованию». Такие записи чрезвычайно ухудшали положение найма и подвергали напряжению селянина [3]. Если все же взятый в наем житель деревни не приходил на службу, то по закону хозяин имел право прервать соглашение либо все же заставить выполнить работу путем замены нарушителя на любого другого члена его семьи.

Местный обычай при этих обстоятельствах действовал жестче, и разбор дела о неявке на работу в волостном суде часто заканчивался

телесными наказаниями. Добавим, что если заранее брался задаток, то его надо было вернуть, а за обман злоумышленник подвергался штрафу.

Очень схожи и иные требования по отношению к приглашенному на срок селянину, а именно: не оставлять работу и самовольно не скрываться от работодателя (ст. 38). Поступая батрачить, крестьянин должен был отдавать хозяину все положенное для службы время и находиться каждый час на своем рабочем месте. За уклонение от этого требования закон рекомендовал либо прервать соглашение, либо через волостной суд заставить вернуть нарушителя к работодателю.

Правила 1886 г. разрешали преследование провинившегося крестьянина через суд либо в виде уплаты штрафа в объеме подневной платы за каждый неотработанный день, либо в виде ареста на месяц. Безусловно, всякий современный специалист-правовед признает такие наказания за нарушение всего лишь гражданского договора как очень суровые, явно крепостнические, но в обычной практике деревни эти нарушения карались еще более жестоко. Немало имелось фактов, когда подрядившийся работник самовольно уходил от хозяина и за это лишался заработанных денег [4, с. 116–117]. По обычаю община не давала права обделенному нарушителю договора искать защиты в волостном суде, и наоборот, пострадавший хозяин по обычаю получал всяческую помощь. Четкие размеры вознаграждения за уход работника местный обычай не фиксировал, не назывались и санкции за этот проступок. Волостной суд в такой ситуации имел полную свободу избрания приговора, и часто в ход пускались розги.

Рассмотрим следующую обязанность крестьянина, продавшего свой труд, — это не допускать прогулы, не находиться в отлучке без уважительной причины три дня подряд (ст. 53). Закон ясно определил в двух статьях потери работника за невыполнение этих правил (ст. 50 и 51):

- работодателю дается право подвергать работника удержанию из заработка;
- вычет за прогул не должен быть больше двойной оплаты, которая полагалась бы ему за пропущенное время.

Ответственность за прогул на основе местного обычая состояла в необходимости отработать двойное количество прогульных дней. В некоторых случаях не вышедший на работу приговаривался волостным судом

к штрафу в пользу хозяина, величина которого устанавливалась абсолютно произвольно. Кроме штрафных санкций, прогулы приводили и к порке розгами, которых больше всего боялись селяне [4, с. 116–117].

Остановимся и на таком явлении, как необходимость крестьянам отвечать за одновременный наем к нескольким хозяевам. Статьи 7 и 38 не позволяли брать на себя без разрешения хозяина дополнительную работу у других нанимателей. По закону, как и в предыдущем случае, рекомендовалось либо прервать соглашение, либо в приказном порядке вернуть наймита. Однако на ответственность по отношению к «многостаночникам» местный обычай смотрел более безжалостно. Такой наем в селе не одобрялся, считался обманом и приводил к обязательной каре. Очень часто за мошенничество волостной суд порол розгами [5, с. 113]. Работать же такого наймита заставляли у хозяина, с которым он составил первый договор, остальным работодателям он отдавал полученные задатки и компенсировал убытки.

Рассмотрим еще одну обязанность нанятого работника — покорно подчиняться хозяину и послушно, старательно выполнять его волю (ст. 35). По закону, если подрядившийся крестьянин небрежно исполняет свои обязанности, то нанимателю позволялось отказаться от договора, обратившись с жалобой к мировому судье.

Местный обычай и в этом вопросе был разнообразнее закона и не миндальничал с работником, из-за неудовлетворительной службы которого появились потери в хозяйстве. Установлено, что если ущерб появился нечаянно, то виновного извиняли, но если была доказана его прямая вина, то пощады ждать не приходилось. Так, например, если пастух недосмотрел за стадом, то отвечал в совокупности и за потравы, и за потерю скота, и за увечье животных, и вообще за все полученные травмы, в которых была его вина. Если хозяину не удавалось установить причастность пастуха к случившемуся ущербу, то, как требовал обычай, плата была из половины размера убытка [6, с. 43].

Кроме того, любая небрежность в отношении рабочего к хозяйственному имуществу, доверенным орудиям и лошадям (ст. 39) вела по закону к серьезной ответственности. Например, неосторожность с огнем в поле или в имении, которая повлекла за собой потерю хозяйских вещей, кроме возмещения убытков,

приводила к уголовной ответственности, так как приравнивалась к краже [7].

Местный обычай здесь не церемонился с теми, кто утратил хозяйское добро. Ничего не имея против статей закона, правовой обычай дополнительно требовал, чтобы работник оплатил за любую поврежденную вещь сто процентов, а это означало, что нерадивый селянин полностью мог остаться без зарплаты. Заметим, что в этих случаях работодатели часто использовали право штрафования. Самое ужасное было то, что штраф несколько десятилетий взимался «по усмотрению хозяина», и только к концу XIX в. в договорах стали записывать заранее фиксированные штрафы.

Значительное место закон 1886 г. уделял качеству труда нанятых работников, не допускал небрежную службу (ст. 50), требовал от батраков работать добросовестно и старательно. За небрежность, пустое времяпрепровождение, леность хозяевам разрешалось устанавливать штрафы.

Интересно, что в официальном законодательстве указывалось, что от нанятого крестьянина хозяин может требовать только оговоренные в соглашении работы [8]. Значит, закон давал возможность устанавливать перечень работ прямо в договорах и реально на основе местных обычаев создавал простор для введения значительной интенсификации труда.

Документы свидетельствуют, что все категории деревенских работников зарабатывали деньги в сложных условиях, из них буквально вытягивали все силы. Особенно тяжело было полевым рабочим, они были заняты каждый день круглый год. [9, с. 20]. Не легче было пастухам, которые с весны до осени под открытым небом, без выходных пасли стадо. Источники показывают, что часто стадо было так велико (например, в Епифанском уезде приходилось по 85 голов на каждого работника), что пастухи не могли справиться с ним и за это штрафовались [10, с. 264]. Батраки осуществляли не только свои основные работы согласно договору, но и разные дополнительные, по желанию хозяев. Так, полевые рабочие в имении князя Гагарина, кроме оговоренной службы, обязаны были принимать участие в благоустройстве поместья и пасти лошадей.

Для усиления интенсивности труда местные предприниматели использовали различные методы стимулирования работников. Часто проводили выдачу водки во время самых тяжелых работ. Тульский землевладелец А. Коптев в начале XX в. писал, что у состоятельных мужиков

«косят и вяжут за вино, или обязывают своих должников в виде процента работать» [5, с. 72].

Нередко работодатели в погоне за большой прибылью отступали от принципа разделения труда по полу и возрасту. Статья 34 ясно и неоднозначно обращала внимание на то, что «наниматель не должен возлагать на несовершеннолетних работ, не свойственным их возрасту и силам». Документы о найме, конечно, это утаивали, о чем свидетельствуют жалобы сельских жителей в дни забастовки в Тульской губернии. Так, крестьяне, добывающие пропитание наймом, в селе Орловка (Епифанский уезд) летом 1906 г. объявили, что «женщины не должны выполнять работы мужчин, то есть: подавать копна, возить навоз, копать канавы. Дети не обязаны исполнять работы взрослых» [11].

Хозяева имений систематически выискивали все новые и новые средства усиления напряжения труда бывших крепостных. Произнося речь на первом Тульском съезде землевладельцев в 1895 г., помещик Шатилов настоятельно предлагал привлекать при посадке леса труд малолеток. По его мнению, хотя это очень тяжело, двенадцатилетние работницы смогут за световой день посадить 1 700 саженцев, так как им проще наклоняться и у них более проворные пальцы, чем у взрослых батрачек [12, с. 141–142].

Теперь о продолжительности трудового времени приглашенных служить сельских жителей. На государственном уровне никто статистикой протяженности рабочего времени в деревне не занимался, так как вообще в этот период не поднимался вопрос об ограничении рабочего дня в сельском хозяйстве. Следовательно, величину рабочего времени наемных рабочих тульской деревни можно установить лишь на базе газетных статей, показаний земства и жалоб крестьян.

Различные документы свидетельствуют, что батракам и поденщикам приходилось напрягаться столько, сколько потребует работодатель, зачастую в праздничные дни, когда работа законом не рекомендовалась.

В соглашениях о найме длительность рабочего дня устанавливалась рамками святого дня. «Работу начинать с восхода солнца, а кончать в сумерках», — такие условия содержались в договорах [13]. Таким образом, трудовой день летом длится 14–15 часов, а зимой 12–13 часов. Добавим, что в летние месяцы по местным традициям часть ночи использовалась для пастбы хозяйских лошадей, починки

упряжи, приготовления пищи. В ряде частновладельческих хозяйств в горячую пору ночью трудились при луне и факелах. С внедрением сельскохозяйственных машин началась ночная молотба, и рабочий день расширился до 20 часов в сутки.

К важным признакам положения работников деревни, безусловно, относится их питание. Практиковалось два вида найма — на своих и на хозяйских продуктах. Различные архивные материалы свидетельствуют, что в тульской деревне среди подрядившихся срочных работников преимущественно был наем на хозяйских харчах. Такое соотношение этого вида найма объяснимо, так как наниматели приобретали возможность за счет своих продуктов сэкономить на кормлении принятых на работу.

По положению о найме 1886 г. (ст. 34) продовольствие наймитов устанавливалось хорошего качества, аналогичное по составу и количеству пищи, используемой по местным традициям в деревенских семьях средней состоятельности. Однако эту часть закона 1886 г. местные хозяева обходили.

Тексты договоров показывают, что работодатели всячески увиливали от рекомендуемых показателей питания сельских середняков. Ни по составу, ни по свойствам еда не совпадала с указаниями закона. Продуктов выделялось всего несколько названий и в недостаточном объеме. Основную часть обеда составляли ржаной хлеб, картошка и капуста, причем куски плохо пропеченного хлеба нередко шли на счет [14, ст. 122].

И в завершении данного анализа местного обычая уделим внимание проблемам вознаграждения жителей села за труд у частных владельцев. Ряд положений закона 1886 г. (ст. 26, 27, 30, 45, 68) ставили своей целью предельно точно упорядочить все моменты выдачи зарплаты. Размер ее должен был устанавливать договор участников; задержка зарплаты не разрешалась; допускалось жалование только в денежной форме; если хозяин обманывал при расчете, то батрак получал право с жалобой обратиться в суд. К сожалению, местный правовой обычай частично сглаживал эти неплохие указания, а практика демонстрировала

совсем не адекватные положения сторон при выплате зарплаты [15]. Обратим внимание на то, что жалование, которое устанавливалось бедствующему крестьянину, почти всегда ему не выдавалось полностью. Работодатель предпринимал всяческие ухищрения, чтобы ее уменьшить. Самым лучшим приемом для этого являлись штрафы. Занижало зарплату и то, что она складывалась не только из денег, но также из вычетов за жилище, одежду и питание. Часть денег работников оседала у работодателей из-за нерегулярной выплаты.

Согласно местному обычаю волостной суд имел право вынудить нанимателя правильно рассчитаться с работником, но за задержку и самоудержание зарплаты хозяин не отвечал.

Проанализированный материал демонстрирует, что обычное право, которое использовали волостные суды, было более строгим и безжалостным, чем официальный закон. В вопросе питания работников, выдачи им зарплаты, продолжительности рабочего времени, качества их труда, а также в размерах и видах наказаний за нарушения пунктов договора найма местный обычай нередко отходил от статей закона 1886 г. в худшую для работников сторону. Не случайно число исков в волостной суд по поводу уклонения от государственного законодательства о найме в деревне все время увеличивалось.

К концу XIX в. из общего количества разобранных в сельских судах гражданских дел 20% касались проблем отношений крестьян и нанимателей. Например, только в 1887 г. в Тульской губернии было рассмотрено 474 жалобы о нарушениях договорах найма в селе [16, с. 41].

Безусловно, волостные судьи заправляли делами на базе положений закона 1886 г., но на конечный приговор откладывал отпечаток имеющийся местный обычай.

Закон 1886 г. содержал немало изъянов, недочетов и в первую очередь ограждал хозяев, но он поддерживал в селе условия свободного капиталистического найма, в то время как местный обычай помогал сохранить воззрение земледельцев на нанятых работников как на своих недавних крепостных.

Пристатейный библиографический список

1. Полное собрание законов Российской империи. Собр. третье. Т. VI. № 3803. СПб., 1886.
2. Варб Е. Наемные сельскохозяйственные рабочие в жизни и законодательстве. М. : Книжное дело, 1899.
3. ГАТО. Ф. 536. Оп. 1. Д. 5. Л. 2, 3, 7; Д. 14. Л. 26.
4. Сборник статистических сведений по Орловской губернии. Т. 8. Орловский уезд. Орел, 1895.
5. Труды местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Т. 43. Тульская губерния. СПб. : Тип. И. Гольдберга, 1903.
6. Пахман С. В. Обычное гражданское право в России. Юридические очерки : в 2 т. СПб., 1877. Т. 1.
7. ГАТО Ф. 105. Оп. 1. Д. 138. Л. 2, 3.
8. Свод законов Российской империи. Гражданский кодекс. Т. X. Ч. I. С. 2228 // Классика российского права : сайт. URL: <http://civil.consultant.ru/code/> (дата обращения: 19.01.2018).
9. Описания отдельных русских хозяйств. Вып. 1. Тульская губерния. СПб. : Тип. С.-Петербургского градоначальства, 1897.
10. Итоги оценочно-экономического исследования Тульской губернии. Т. 1. Вып. 2. Епифанский уезд. Тула, 1903.
11. Тульские известия. 1906. № 14.
12. Первый съезд тульских землевладельцев. Тула, 1895.
13. ГАТО. Ф. 160. Оп. 2. Д. 1. Л. 64.
14. Сельскохозяйственный обзор Тульской губернии за 1896 год. Вып. 3. Тула, 1897.
15. ГАТО. Ф. 105. Оп. 1. Т. 1. Д. 16, 83; Ф. 160. Оп. 1. Д. 1. Л. 32-69.
16. Обзор Тульской губернии за 1897 год. Тула, 1897.

References

1. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii* [Complete collection of laws of the Russian Empire]. *Sobr. tret'e. T. VI. № 3803. SPb., 1886.*
2. *Varb E. Naemnye sel'skohozyajstvennyye rabochie v zhizni i zakonodatel'stve* [Hired agricultural workers in life and legislation]. M. : Knizhnoe delo, 1899.
3. *GATO. F. 536. Op. 1. D. 5. L. 2, 3, 7; D. 14. L. 26.*
4. *Sbornik statisticheskikh svedenij po Orlovskoj gubernii* [Collection of statistical information on Orel province]. T. 8. Orlovskij uezd. Orel, 1895.
5. *Trudy mestnyh komitetov o nuzhdah sel'skohozyajstvennoj promyshlennosti* [Proceedings of local committees on the needs of the agricultural industry]. T. 43. Tul'skaya guberniya. SPb. : Tip. I. Gol'dberga, 1903.
6. *Pahman S. V. Obychnoe grazhdanskoe pravo v Rossii. Yuridicheskie ocherki* [Ordinary civil law in Russia. Legal essays] : v 2 t. SPb., 1877. T. 1.
7. *GATO F. 105. Op. 1. D. 138. L. 2, 3.*
8. *Svod zakonov Rossijskoj imperii. Grazhdanskij kodeks* [Code of laws of the Russian Empire. Civil Code]. T. X. CH. I. S. 2228 // *Klassika rossijskogo prava* : sajт. URL: <http://civil.consultant.ru/code/> (data obra-shcheniya: 19.01.2018).
9. *Opisaniya ot del'nyh russkih hozyajstv* [Descriptions of individual Russian farms]. Vyp. 1. Tul'skaya guberniya. SPb. : Tip. S.-Peterburgskogo gradonachal'stva, 1897.
10. *Itogi ocenочно-ehkonomicheskogo issledovaniya Tul'skoj gubernii* [Re-sults of the evaluation and economic study of the Tula province]. T. 1. Vyp. 2. Epi-fanskij uezd. Tula, 1903.
11. *Tul'skie izvestiya. 1906. № 14.*
12. *Pervyj s"ezd tul'skih zemlevladel'cev* [The first congress of the Tula land-owners]. Tula, 1895.
13. *GATO. F. 160. Op. 2. D. 1. L. 64.*
14. *Sel'skohozyajstvennyj obzor Tul'skoj gubernii za 1896 god* [Agricultural re-view of the Tula province for 1896]. Vyp. 3. Tula, 1897.
15. *GATO. F. 105. Op. 1. T. 1. D. 16, 83; F. 160. Op. 1. D. 1. L. 32-69.*
16. *Obzor Tul'skoj gubernii za 1897 god* [Review of the Tula province for 1897]. Tula, 1897.

ЗАМЕНА НАКАЗАНИЯ В РОССИЙСКОМ УГОЛОВНОМ ПРАВЕ

АЛИЕВ

Алим Абумуслимович,
преподаватель кафедры
уголовного права
Северо-Кавказского института
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста
России) (г. Махачкала),
Alim-Aliev66@mail.ru

Несмотря на многообразные проявления замены наказания в уголовном законодательстве РФ, до настоящего времени они не подвергались системному анализу как целостное нормативное правовое образование, а если это и делалось, то без определения ключевого понятия — замены уголовного наказания. Ответу на этот вопрос посвящена настоящая статья.

При определении понятия замены наказания актуализируется внимание на том, что и заменяемое, и заменяющее наказание в данном случае — это всегда уголовное наказание, замена которого в рамках действующего уголовного законодательства может происходить не только на стадии исполнения наказания, но и при его назначении. Предметом замены может выступать как уже назначенное, так и не назначенное уголовное наказание. Замена наказания не сводится к замене вида уголовного наказания, а включает в себя и замену размера уголовного наказания в рамках одного и того же вида наказания. В отличие от устоявшихся взглядов в статье критически оценивается постановка перед актом замены наказания целей, отличных от тех, которые ставятся перед наказанием и закреплены в ч. 2 ст. 43 УК РФ. Как итог представлена всесторонняя юридическая характеристика замены наказания в уголовном праве России, предлагается определение ее понятия, которое имеет не только теоретическое, но и правоприменительное значение.

**Замена наказания;
виды замены наказания;
уголовное законодательство;
заменяемое и заменяющее
наказания;
определение понятия
и признаки замены наказания**

**Alim A.
ALIYEV,**
the teacher of the Chair of Civil
Law of the North Caucasian
Institute (branch)
of the All-Russian State
University of Justice
(Makhachkala),
Alim-Aliev66@mail.ru

THE REPLACEMENT OF PUNISHMENT IN THE RUSSIAN CRIMINAL LAW

**Replacement of punishment;
types of replacement of
punishment;
criminal legislation;
replaceable and replacing
punishment;
definition of a concept and signs
of replacement of punishment**

Despite multiple manifestations of the substitution of punishment in the criminal legislation of Russia, up to day, they have not been subjected to systematic analysis as an integral normative legal formation, and if this was done, it was done without defining a key concept — the replacement of criminal punishment. The answer to this question is the present article.

In determining the concept of substitution of punishment, the attention is drawn to the fact that both the replaced and the substituting punishment in this case is always a criminal punishment, the replacement of which under the current criminal law can occur not only at the stage of execution of punishment but also at its imposition; The subject of a substitution may be both a criminal sanction that has already been approved, and has not been imposed yet ; the replacement of punishment is not limited to the replacement of the form of criminal punishment, but includes the replacement of the extent of criminal punishment within the same type of punishment. Unlike conventional views, it takes stock of the goals set for the act of substituting punishments that are different from those set for punishment and fixed in part 2 of Article 43 of the Criminal Code of the Russian Federation. As a result, a comprehensive legal description of the substitution of punishment in the criminal law of Russia is given, and a definition of its concept is proposed which has not only theoretical but also law enforcement implications.

УДК 343

Сложилось так, что в российском уголовном праве о замене наказания обычно говорят, во-первых, в отношении уже назначенного судом наказания и, во-вторых, только в значении замены на более мягкий вид наказания. При этом о предусмотренной уголовным законодательством замене наказания более строгим видом если и упоминают, то лишь в связи с характеристикой отдельных видов уголовных наказаний, да и то эпизодически. Без внимания остаются случаи замены наказания, предусмотренные ч. 3 ст. 81 УК РФ [1] (замена более мягким видом наказания военнослужащему при заболевании, делающим его негодным к военной службе), ч. 3 ст. 82 УК РФ (замена более мягким видом наказания при отсрочке отбывания наказания), ч. 3 ст. 83 УК РФ (замена смертной казни или пожизненного лишения свободы при истечении сроков давности исполнения обвинительного приговора лишением свободы на определенный срок), весьма редко упоминается случай замены наказания, предусмотренный ч. 2 ст. 53.1 УК РФ (замена осужденному наказания в виде лишения свободы принудительными работами).

Нередко все рассуждения о замене наказания в российском уголовном праве сводятся к характеристике вида, предусмотренного в ст. 80 УК РФ, — замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания. Следует заметить, что основания для такого рода представлений о многообразных случаях замены наказания проистекают из структуры и содержания уголовного законодательства, в частности, отдельно регламентирующего виды замены наказания на более строгий и более мягкий виды (ч. 5 ст. 46, ч. 3 ст. 49, ч. 4 ст. 50, ч. 5 ст. 53, ч. 6 ст. 53.1 и ст. 80 УК РФ), замену наказания в рамках одного вида (ч. 2 ст. 53.1, ст. 80, ч. 3 ст. 81, ч. 3 ст. 82, ч. 3 ст. 83 УК РФ).

Отмеченное обстоятельство на практике нередко приводит к тому, что из двух до недавнего времени регламентируемых в одной статье УК РФ мер уголовно-правового характера — условно-досрочное освобождение и замена назначенного наказания на более мягкий вид (ст. 53 УК РСФСР 1960 г. [2]) — до настоящего времени доминирует первая. Так, в свое время из 100 случаев применения ст. 53 УК РСФСР 1960 г. около 90 приходилось на

условно-досрочное освобождение и не более 10 — на замену наказания более мягким видом [3]. По итогам 2016 г. количество случаев применения ст. 79 УК РФ в сравнении с таким же показателем по ст. 80 УК РФ составляло примерно 4/1 [4]. Причем последняя мера зачастую рассматривается изолировано от своей противоположности — замены наказания на более строгий вид. Исключения из этого правила можно обнаружить лишь в отдельных диссертационных исследованиях [5, с. 7].

Так или иначе, но содержание российского уголовного законодательства бесспорно дает основание говорить о замене наказания только в значении одного вида на другой вид и в этой связи — о двух видах замены наказания: более мягким или более строгим видом.

Ссылаясь на зарубежное уголовное законодательство, М. М. Нурмиев, наряду с указанными видами замены наказания, называет еще один: замена назначенного наказания равноценным видом наказания. В качестве примера такой замены без ссылок на конкретный зарубежный нормативный правовой акт автор называет «замену специальной конфискации взысканием денежной суммы в случае фактической невозможности изъятия вещей или предметов» [6, с. 17]. Однако в российском уголовном законодательстве не только такая, но и никакая другая конфискация не является видом уголовного наказания, а так называемая специальная конфискация имеет другое значение и содержание (п. 1 ч. 3 ст. 81 УПК РФ [7]).

Итак, нормативная основа, в которой прямо говорится о замене наказания в российском уголовном праве, на сегодняшний день, определена в ч. 5 ст. 46, ч. 3 ст. 49, ч. 4 ст. 50, ч. 5 ст. 53, ч. 2, 6 ст. 53.1, ст. 80, ч. 3 ст. 81, ч. 3 ст. 82, ч. 3 ст. 83 УК РФ. Вопросы изменения назначенного судом наказания регламентированы и в уголовно-процессуальном законодательстве (ст. 389.26 УПК РФ). С упоминанием в уголовном законе понятия замены уголовного наказания его определение при этом не дается, что, впрочем, характерно и для других однопорядковых понятий, используемых в уголовном законодательстве: освобождения от уголовной ответственности, от наказания, освобождения от отбывания наказания. За редким исключением определение понятия замены наказания как

меры уголовно-правового характера не дается и в специальных исследованиях. В советское время это объяснялось тем, что замена наказания рассматривалась, как правило, лишь в связи с освобождением от наказания и от его отбывания, как производное от такого освобождения [8, с. 22; 9; 10, с. 92–101; 161, с. 284–296]. В немалой степени этому способствовала регламентация этих мер в одной и той же статье Уголовного кодекса (ст. 53 УК РСФСР 1960 г., ст. 56 УК РСФСР 1926 г. [12]). В соответствии с УК РСФСР 1922 г. [13] замена наказания вообще рассматривалась как своеобразное проявление условно-досрочного освобождения, когда речь шла о «переводе на принудительные работы без содержания под стражей на весь остающийся срок наказания» (ст. 53). В специальных исследованиях периода действия УК РФ замена уголовного наказания в большинстве своем сразу характеризуется в качестве института уголовного права либо определяется применительно к отдельным ее разновидностям. Однако попытки первого рода не решают названную проблему вообще, а последние — отражают аспекты, которые характерны для замены наказания только определенного вида и при этом неясно, сохраняют ли они свое значение в других видах рассматриваемого понятия.

В связи с отмеченным обстоятельством, прежде чем говорить о замене уголовного наказания в отдельных ее разновидностях (более строгим или более мягким видом, а может быть и в иных разновидностях), рассматривать замену наказания в качестве «института уголовного права», «самостоятельного института уголовного права», «комплексного правового института», «института науки уголовного права» [14, с. 6], целесообразно определить ключевое понятие, их объединяющее, путем юридической (уголовно-правовой) его характеристики, что мы и попытаемся сделать в настоящей статье.

1. Анализ содержания российского уголовного законодательства дает основание заключить, что и заменяемое, и заменяющее наказание в данном случае — это всегда уголовное наказание. Обращаем внимание на это обстоятельство потому, что российский законодатель время от времени практикует замену, например, мер уголовной ответственности мерами других видов юридической от-

ветственности (ст. 50.1 УК РСФСР 1960 г.) или иными мерами уголовно-правового характера (ст. 76.2 УК РФ).

2. О замене уголовного наказания, так же как и об освобождении от него, можно говорить лишь тогда, когда такое наказание назначено, когда есть что заменять или от чего освобождать. Отмечая это, казалось бы очевидное обстоятельство, поставим вопрос: не предусматривает ли УК РФ возможности для скрытой замены наказания, когда таковая в законе не называется, но фактически имеет место быть и юридически равнозначна официально именуемой замене наказания? Здесь мы оставляем без внимания предусмотренную уголовно-процессуальным законодательством возможность постановления обвинительного приговора без назначения наказания (п. 3 ч. 5 ст. 302 УПК РФ) и определение тех ситуаций в уголовном законодательстве, когда такая возможность может быть реализована [15, с. 75–82; 16, с. 35–39; 17, с. 1430–1442].

Рассмотрим ситуацию, связанную с применением ст. 64 УК РФ, точнее, с одним из способов назначения более мягкого наказания, чем предусмотрено законом за данное преступление, когда назначается более мягкий вид наказания, чем предусмотрен статьей (частью статьи) Особенной части УК РФ, устанавливающей уголовную ответственность за содеянное. Как отмечает Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 22.12.2015 № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» [18] назначению более мягкого вида основного наказания, чем предусмотрено законом за данное преступление, не препятствует наличие в санкции статьи альтернативных видов наказаний. Это означает, что заменяющий вид наказания может быть вообще не предусмотрен в санкции и главное, чтобы его применение происходило с учетом ограничений, установленных в Общей части УК РФ для назначения того или иного вида наказания (п. 40). Таким образом, перед нами ничто иное как замена наказания одного вида (или нескольких видов — при альтернативных санкциях) на более мягкий другой вид наказания. И дело лишь в том, что заменяемый вид наказания в данном случае еще не назначен и по этой причине заменяющий вид воспринимается как изначально назначенный. В этой связи суждение Л. Р. Са-

фина о том, что «к институту замены наказания не могут быть отнесены нормы, имеющие отношение к институту назначения наказания» не совсем верно [19, с. 11]. Если говорить о замене уголовного наказания в целом, как об институте уголовного права, то, исходя из содержания действующего уголовного законодательства, следует признать, что *предметом замены в данном случае может выступать как уже назначенный вид уголовного наказания, так и вид (или — виды) уголовного наказания, предусмотренный в санкции статьи Особенной части УК РФ, устанавливающей ответственность за совершенное преступление, то есть еще не назначенный вид уголовного наказания.*

3. Характеризуя замену назначенного судом наказания, следует иметь в виду, что при этом обычно речь идет о назначенном и уже исполняемом наказании. Вместе с тем уголовное законодательство предусматривает два случая замены назначенного, но еще не исполняемого наказания. Согласно ч. 2 ст. 53.1 УК РФ, «Если, назначив наказание в виде лишения свободы, суд придет к выводу о возможности исправления осужденного без реального отбывания наказания в местах лишения свободы, он постановляет заменить осужденному наказание в виде лишения свободы принудительными работами». Конечно, в этом случае возникают сомнения в целесообразности такой законодательной практики, в связи с чем, например, Е. Благов задает резонный вопрос: если принудительные работы могут назначаться только как альтернатива уже назначенному наказанию в виде лишения свободы в случаях, когда оба этих вида наказания обозначены в соответствующей санкции, почему суд не может делать это сразу? [20, с. 15–16]. Этим же вопросом задаются и другие авторы [21, с. 16–21; 22, с. 53–54].

Уголовное законодательство РФ предусматривает случай замены уголовного наказания *назначенного, но неисполненного и в этой связи замененного наказанием другого вида.* Такая ситуация имеет место в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 83 УК РФ: если суд не сочтет возможным применить сроки давности к лицу, осужденному к смертной казни или пожизненному лишению свободы, эти виды наказаний заменяются более мягким видом наказания — лишением свободы на определенный срок.

4. При характеристике замены наказания практически всегда исходят из того, что предметом уголовно-правовой регламентации в данном случае выступает замена, осуществляемая в рамках наказания не одного и того же вида, выражающаяся в изменении установленных для этого вида сроков или размеров, а замена уголовного наказания одного вида на другой вид. И такая замена, с точки зрения иерархии, установленной для лестницы наказаний в ст. 44 УК РФ, по определению не может быть равноценной. Однако если говорить о замене уголовного наказания во всех возможных ее проявлениях, предусмотренных уголовным законом, нельзя сводить такую замену только к *замене вида уголовного наказания.* Обращаясь к ст. 64 УК РФ, при характеристике института замены наказания нужно учитывать и другой способ назначения более мягкого наказания, чем предусмотрено за данное преступление, здесь предусмотренный: *назначение наказания ниже низшего предела, то есть замену размера уголовного наказания в рамках одного и того же вида наказания.*

Несмотря на то что в уголовном законодательстве отсутствует определение понятия замены уголовного наказания, характеристика такой замены может быть дополнена предусмотренной в законе характеристикой предмета замены. Исходя из определения понятия уголовного наказания, предусмотренного ч. 1 ст. 43 УК РФ, можно сделать следующие выводы:

— замена уголовного наказания может осуществляться только судом, соответственно, в судебном порядке. В суждениях некоторых авторов, допускающих замену наказания «во внесудебном порядке — по решению органов государственной власти в порядке помилования или амнистии» [14, с. 6], не учитывается тот факт, что названные акты не являются уголовно-правовыми по своей юридической природе, а уголовно-правовые последствия, в них предусмотренные, могут быть реализованы только субъектами уголовно-правовых отношений, в данном случае — судом;

— замена уголовного наказания может осуществляться только в отношении лица, которому может быть назначено наказание (наказания) определенного вида и размера в пределах санкции статьи (части статьи),

предусматривающей уголовную ответственность за совершенное преступление (подсудимого), либо которому такое наказание уже назначено (осужденному);

— акт замены наказания означает изменение предусмотренных для заменяемого наказания лишений или ограничений прав и свобод на лишения или ограничения, присущие заменяющему наказанию;

— поскольку предмет замены имеет предусмотренную уголовным законом целевую характеристику (ч. 2 ст. 43 УК РФ), постольку, на наш взгляд, замена одного уголовного наказания на другое должна быть подчинена именно этим, а не каким либо другим целям. В этой связи вызывает сомнение суждение А. В. Жукова о том, что изменение судом вида уголовного наказания в ходе его исполнения преследует цель «стимулирования осужденных к добросовестному отношению к отбыванию назначенного судом наказания» [14, с. 6]. Во-первых, такое по определению невозможно, поскольку последнее уже заменено. Во-вторых, сказанное автором могло бы быть актуальным для условно-досрочного освобождения от отбывания наказания. В-третьих, замена неотбытой части наказания более мягким видом — это лишь одна сторона процесса стимулирования — позитивная, — но тогда уж следовало говорить и о другой его стороне — негативной.

В специальной литературе называют и другие признаки, характеризующие замену наказания в уголовном праве. Так, А. В. Жуков в числе существенных признаков замены наказания в узком смысле называет окончательный и безусловный ее характер [14, с. 6]. «Безусловной уголовно-правовой мерой воздействия» называет замену наказания Э. М. Абдуллин [23, с. 7]. Эти суждения были высказаны до момента дополнения УК РФ ст. 53.1, регламентирующей наказание в виде принудительных работ. Между тем назначение данного вида уголовного наказания в результате замены им наказания в виде лишения свободы (ч. 2 ст. 53.1 УК РФ) предусматривает возможность возврата к наказанию в виде лишения свободы «в случае уклонения осужденного от отбывания принудительных работ» (ч. 6 ст. 53.1 УК РФ). Это дает все основания

говорить об условном характере изначально состоявшейся здесь замены уголовного наказания, а с учетом безусловного характера замены наказания в других случаях — об отсутствии необходимости указания на данное обстоятельство, как признак, характеризующий рассматриваемую меру.

Некоторые авторы при характеристике замены наказания обращают особое внимание на основания ее применения, отражая в последующем данный признак в определении понятия такой замены. В этой связи Л. Р. Сафин называет два основания замены наказания: предусмотренное уголовным законом позитивное и негативное посткриминальное поведение и события, наступившие в период после вступления приговора в законную силу и обращения приговора к исполнению, до истечения срока погашения судимости [19, с. 11]. Только с посткриминальным поведением осужденных (положительным или отрицательным) связывает замену наказания Д. Н. Матвеев [5, с. 7]. Последняя точка зрения не соответствует содержанию действующего уголовного законодательства, допускающего замену наказания безотносительно характера посткриминального поведения, что может иметь место в случаях, предусмотренных, в частности ч. 3 ст. 81, ч. 3 ст. 83 УК РФ. Другими словами, основаниями замены наказания могут выступать обстоятельства как зависящие от посткриминального поведения лица, совершившего преступление, так и не зависящие от него. Это могут быть любые по характеру обстоятельства, предусмотренные законом. Следовательно, основание замены наказания нет необходимости указывать в определении ее понятия.

На основании изложенного, можно предложить следующее определение понятия замены наказания по уголовному законодательству России: *замена уголовного наказания* — это изменение судом подсудимому или осужденному предусмотренных для заменяемого наказания лишений или ограничений прав и свобод на лишения или ограничения, присущие заменяющему наказанию, в целях восстановления социальной справедливости, исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений.

Пристатейный библиографический список

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
2. Закон РСФСР от 27.10.1960 «Об утверждении Уголовного кодекса Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // ВВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591.
3. Тарханов И. А. Замена наказания по советскому уголовному праву : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 1978.
4. Данные судебной статистики: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2016 год. Ф. 1 // Судебный департамент при Верховном Суде РФ : сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3832> (дата обращения: 15.12.2017).
5. Матвеев Д. Н. Замена наказания как институт уголовного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2006.
6. Нурмиев М. М. Заменяющие наказания по российскому уголовному праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005.
7. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4921.
8. Цветинович А. Л. Досрочное освобождение от наказания по советскому уголовному праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973.
9. Зельдов С. И. Освобождение от наказания и от его отбывания. М., 1982.
10. Михлин А. С. Особенности замены наказания более мягким // Проблемы досрочного освобождения от отбывания наказания : учеб. пособие. М., 1982.
11. Ткачевский Ю. М. Замена одного уголовного наказания другим в процессе его исполнения // Избранные труды. СПб., 2010.
12. Постановление ВЦИК от 22.11.1926 «О введении в действие Уголовного Кодекса Р.С.Ф.С.Р. редакции 1926 года» // СУ РСФСР. 1926. № 80. Ст. 600.
13. Постановление ВЦИК от 01.06.1922 «О введении в действие Уголовного Кодекса Р.С.Ф.С.Р.» // СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.
14. Жуков А. В. Замена наказания в уголовном праве России : дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2002.
15. Романов С. В. Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О судебном приговоре»: научный комментарий // Закон. 2017. № 2.
16. Звечаровский И. Э. Постановление обвинительного приговора без назначения наказания (ст. 92 УК РФ) // Уголовное право. 2016. № 2.
17. Козубенко Ю. В. Основания освобождения от наказания при постановлении обвинительного приговора // Lex russica. 2014. № 12.
18. Рос. газ. 2015. 29 дек.
19. Сафин Л. Р. Ответственность осужденных за злостное уклонение от наказаний, не связанных с изоляцией от общества в российском уголовном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004.
20. Благоев Е. Принудительные работы // Уголовное право. 2012. № 2.
21. Бриллиантов А. Правовые проблемы применения принудительных работ // Уголовное право. 2012. № 6.
22. Иванов А. Л. Принудительные работы как вид уголовного наказания: закон и практика применения // Законность. 2016. № 4.
23. Абдулин Э. М. Замена наказания в уголовном праве России: юридическая природа, виды, характеристика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2008.

References

1. *Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii* ot 13.06.1996 № 63-FZ [The Criminal Code of the Russian Federation] // SZ RF. 1996. № 25. St. 2954.
2. *Zakon RSFSR* ot 27.10.1960 «Ob utverzhdenii Ugolovnogo kodeksa Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialisticheskoj Respubliki» [Law of the RSFSR of 27.10.1960 "On the approval of the Criminal Code of the Russian Soviet Federative Socialist Republic"] // VVS RSFSR. 1960. № 40. St. 591.
3. *Tarhanov I. A. Zamena nakazaniya po sovetskomu ugolovnomu pravu* [Replacement of punishment for Soviet criminal law] : dis. ... kand. yurid. nauk. Kazan', 1978.
4. *Dannye sudebnoj statistiki: Svodnye statisticheskie svedeniya o deyatel'nosti federal'nyh sudov obshchej yurisdikcii i mirovyh sudej za 2016 god. F. 1* [Data of judicial statistics: Consolidated statistical data on the activities of federal courts of general jurisdiction and justices of the peace for 2016. F. 1] // *Sudebnyj departament pri Verhovnom Sude RF* : sajт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3832> (data obrashcheniya: 15.12.2017).

5. Matveev D. N. *Zamena nakazaniya kak institut ugovnogo prava [Replacement of punishment as an institution of criminal law] : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Ryazan', 2006.*
6. Nurmiev M. M. *Zamenyayushchie nakazaniya po rossijskomu ugovnomu pravu [Substituting punishments under the Russian criminal law] : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Kazan', 2005.*
7. *Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 18.12.2001 № 174-FZ [The Code of Criminal Procedure of the Russian Federation] // SZ RF. 2001. № 52 (CH. 1). St. 4921.*
8. Cvetinovich A. L. *Dosrochnoe osvobozhdenie ot nakazaniya po sovetскому ugovnomu pravu [Early release from punishment under the Soviet criminal law] : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 1973.*
9. Zel'dov S. I. *Osvobozhdenie ot nakazaniya i ot ego otbyvaniya [Exemption from punishment and from his serving]. M., 1982.*
10. Mihlin A. S. *Osobennosti zameny nakazaniya bolee myagkim [Peculiarities of replacing punishment with a softer one] // Problemy dosrochnogo osvobozhdeniya ot otbyvaniya nakazaniya : ucheb. posobie. M., 1982.*
11. Tkachevskij Yu. M. *Zamena odnogo ugovnogo nakazaniya drugim v processe ego ispolneniya [Replacement of one criminal punishment by another in the process of its execution] // Izbrannye trudy. SPb., 2010.*
12. *Postanovlenie VCIK ot 22.11.1926 «O vvedenii v dejstvie Ugolovnogo Kodeksa R.S.F.S.R. redakcii 1926 goda» [Decree of the All-Russian Central Executive Committee of 22.11.1926 "On the enactment of the Criminal Code of RSFSR. edition of 1926"] // SU RSFSR. 1926. № 80. St. 600.*
13. *Postanovlenie VCIK ot 01.06.1922 «O vvedenii v dejstvie Ugolovnogo Kodeksa R.S.F.S.R.» [Decree of the All-Russian Central Executive Committee of 01.06.1922 "On the introduction of the Criminal Code of the RSFSR"] // SU RSFSR. 1922. № 15. St. 153.*
14. Zhukov A. V. *Zamena nakazaniya v ugovnom prave Rossii [Replacement punishment in the criminal law of Russia] : dis. ... kand. jurid. nauk. Samara, 2002.*
15. Romanov S. V. *Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF «O sudebnom prigovore»: nauchnyj kommentarij [Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation "On the Judgment": a scientific commentary] // Zakon. 2017. № 2.*
16. Zvecharovskij I. Eh. *Postanovlenie obvinitel'nogo prigovora bez naznacheniya nakazaniya (st. 92 UK RF) [Decision of the conviction without the appointment of punishment (Article 92 of the Criminal Code)] // Ugolovnoe pravo. 2016. № 2.*
17. Kozubenko Yu. V. *Osnovaniya osvobozhdeniya ot nakazaniya pri postanovlenii obvinitel'nogo prigovora [Grounds for exemption from punishment in the decision of the guilty verdict] // Lex russica. 2014. № 12.*
18. *Ros. gaz. 2015. 29 dek.*
19. Safin L. R. *Otvetstvennost' osuzhdennyh za zlostnoe ukлонenie ot nakazaniy, ne svyazannyh s izolyaciej ot obshchestva v rossijskom ugovnom prave [Responsibility of convicts for malicious evasion of punishments not related to isolation from society in the Russian criminal law] : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Kazan', 2004.*
20. Blagov E. *Prinuditel'nye raboty [Forced work] // Ugolovnoe pravo. 2012. № 2.*
21. Brilliantov A. *Pravovye problemy primeneniya prinuditel'nyh rabot [Legal problems of the use of forced labor] // Ugolovnoe pravo. 2012. № 6.*
22. Ivanov A. L. *Prinuditel'nye raboty kak vid ugovnogo nakazaniya: zakon i praktika primeneniya [Forced labor as a form of criminal punishment: law and practice of application] // Zakonnost'. 2016. № 4.*
23. Abdullin Eh. M. *Zamena nakazaniya v ugovnom prave Rossii: yuridicheskaya priroda, vidy, harakteristika [Replacement of punishment in the criminal law of Russia: legal nature, types, characteristics] : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Ul'yanovsk, 2008.*

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

ВОЛКОВА

Лариса Петровна,
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук, доцент (г. Саратов),
key-niso@mail.ru.

Статья посвящена правовому анализу организации деятельности судебных приставов на федеральном уровне. Предмет исследования составила законодательно установленная модель организации службы судебных приставов на федеральном уровне. Основная задача работы состояла в рассмотрении организации деятельности службы судебных приставов на федеральном уровне и выработке предложения по совершенствованию ее правового регулирования. В статье рассмотрены структура центрального аппарата ФССП России, проанализированы его задачи, полномочия, а также проанализированы некоторые проблемы правового регулирования организации деятельности структурных подразделений ФССП России. Методологическую основу исследования составили общепринятые методы научного познания, основывающиеся на различных подходах к изучению отношений, связанных с организацией деятельности службы судебных приставов. Научная новизна обусловлена не только обозначенным предметом исследования, но и комплексным анализом нормативно-правовых актов, регулирующих порядок деятельности службы судебных приставов. В рамках проведенного исследования выявлены проблемные вопросы организации деятельности службы судебных приставов на федеральном уровне, выработаны предложения по их разрешению, уточнены задачи центрального аппарата ФССП России, дана классификация его полномочий, а также руководителя ФССП России — Главного судебного пристава России.

Судебные приставы; центральный аппарат ФССП России; организация деятельности; задачи и полномочия ФССП России; структурные подразделения ФССП России; правовое регулирование деятельности

Larisa P. VOLKOVA,

the professor of the Chair of the Volga institute (branch) of the All-Russian State University of Justice in the city of Saratov, the doctor of law, the assistant professor (Saratov),
key-niso@mail.ru

ORGANIZATION OF THE ACTIVITY OF BAILIFFS AT THE FEDERAL LEVEL

Bailiffs; the central office of the FBS of Russia; organization of activities; tasks and powers of the Federal Bailiff Service of Russia; subdivisions of the FBS of Russia; legal regulation of activity

This paper is devoted to the legal analysis of the organization of activity of bailiffs at the federal level. The subject of the study is the statutory model of organization of Bailiff Services at the federal level. The main task of the work is to review the organization of bailiff services at the federal level and the development of proposals on improvement of legal regulation. The article describes the structure of the central apparatus of the Federal Bailiff Service of Russia, reviews its tasks, powers, and also analyzes some problems of legal regulation of administration of activities of structural divisions of the Federal Bailiff Service of Russia. The methodological basis of the research are generally accepted methods of scientific knowledge, based on different approaches to the study of administration of relations connected with of the activities of the bailiff service. Scientific novelty is due not only to the designated subject of study but also a comprehensive analysis of legal acts regulating the activities of the bailiff service. Within the undertaken study there have been revealed problematic issues of organization of the bailiff service at the federal level, proposals for solving them have been developed, tasks of the central apparatus of the FBS of Russia have been specified, classification of its powers, as well as those of the head of the Russian Federal Bailiff Service i.e. the Chief bailiff of Russia has been given.

Действующим законодательством непосредственная организация деятельности судебных приставов возложена на ФССП России, представленную в организационно-управленческом плане территориальными подразделениями, функционирующими в субъектах РФ, и центральным аппаратом. Существенное влияние на организацию деятельности последней задачи, поставленные перед ФССП России как органом исполнительной власти.

Нетрудно отметить, что Положением о ФССП России (Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов») [1] задачи последней сформулированы как отдельные функции, для осуществления которых орган наделяется соответствующими полномочиями. Рассмотрение таких полномочий применительно к ФССП России выявляет более обширный их перечень, выходящих за рамки поставленных задач. Среди них можно отметить полномочия, связанные, например, с осуществлением дознания и розыска детей.

Такие задачи службы, как ведение государственного реестра и обеспечение установленного порядка деятельности судов одновременно являются согласно положению и полномочиями центрального аппарата ФССП России.

Как следует из теории административно-правовой науки, задачи определяют смысл и назначение органа, конкретизируют направления достижения поставленной перед ним цели. С учетом выполняемых на современном этапе ФССП России полномочий, целесообразным было определение в Положении об этой службе следующих ее основных задач:

1) управление территориальными органами ФССП и организация их деятельности;

2) защита нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в установленной сфере ведения;

3) обеспечение правильного и своевременного исполнения судебных и иных актов;

4) организация и осуществление дознания, в пределах, установленных действующим законодательством;

5) организация розыска должника и его имущества, розыск ребенка;

6) обеспечение установленного порядка деятельности судов;

7) обеспечение производства по делам об административных правонарушениях, отнесенных к подведомственности ФССП;

8) организация и осуществление государственного контроля (надзора) в установленной сфере деятельности.

В соответствии с установленными задачами

определяются полномочия органа, которые можно подразделить на общие, особенные и специальные.

Общие полномочия центрального аппарата ФССП России направлены на обеспечение функционирования органа как единой системы, а также на выполнение поставленных перед ним задач. К ним можно отнести осуществление закупки товаров, услуг в соответствии с законодательством о контрактной системе; осуществление функций главного распорядителя бюджетных средств; формирование и ведение банков данных, необходимых для решения поставленных задач; кадровое обеспечение центрального аппарата и другие. Особенности — на управление деятельностью центрального аппарата и руководство деятельностью территориальных органов (анализ деятельности территориальных органов; разработка мер, направленных на совершенствование их деятельности; контроль за деятельностью территориальных подразделений; организация розыска имущества должника; организация хранения изъятого имущества и др.).

Специальные полномочия связаны с непосредственным осуществлением основных направлений деятельности службы судебных приставов (осуществление дознания по уголовным делам, а также производства по делам об административных правонарушениях; ведение государственного реестра; осуществление государственного контроля (надзора) за юридическими лицами, осуществляющими взыскание просроченной задолженности и др.).

Для осуществления названных и иных полномочий формируются структурные подразделения органа. Так, центральный аппарат службы судебных приставов представлен управлениями, которые исходя из их функциональной характеристики можно подразделить на следующие группы:

1) управления по организации осуществления специальных функций службы: управление организации исполнительного производства; управление организации дознания; управление организации обеспечения установленного порядка деятельности судов; управление организации ведения государственного реестра и контроля за деятельностью юридических лиц, осуществляющих функции по возврату просроченной задолженности; управление по исполнению особо важных исполнительных производств; управление организации работы по розыску должников, их имущества и розыску детей;

2) управления по обеспечению деятельности названных подразделений: правовое управление; управление делопроизводства; управление информационных технологий; управление делами;

3) управления по обеспечению единства функционирования и качества выполнения поставленных задач: организационно-контрольное управление;

управление рассмотрения обращений в исполнительном производстве;

4) управления по работе с кадрами: управление государственной службы и кадров; управление противодействия коррупции, обеспечения работы с кадрами и вопросов безопасности.

Одним из условий эффективности организации деятельности службы судебных приставов на любом уровне управленческой вертикали является не только формирование оптимальной структуры, но и четкое распределение полномочий между структурными подразделениями с учетом возложенных на орган задач.

Как показывает анализ правовых актов, регулирующих деятельность центрального аппарата ФССП России, такое условие не всегда соблюдается.

Так, рассмотрение Положения об Управлении организации дознания Федеральной службы судебных приставов (далее — Положение об Управлении дознания), регулирующего деятельность Управления дознания ФССП России [2] показывает, что не все задачи, установленные этим документом, подкреплены соответствующими полномочиями. Например, одной из задач управления является международно-правовое сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства. Однако полномочия для решения этой задачи подразделения нормативно не закрепляются. То же можно отметить в отношении такой задачи, как обеспечение конфиденциальности персональных данных.

Можно отметить и другую ситуацию: определение полномочий вне постановки конкретных задач. Так, в рассматриваемом Положении пять пунктов полномочий непосредственно посвящены контролю порядка осуществления территориальными органами дознания направлений деятельности. При этом задача контроля за нижестоящими подразделениями дознания нормативным актом не ставится.

В соответствии с п. 3.7.17 названного нормативного акта руководитель управления дознания составляет протоколы об административных правонарушениях, подведомственных ФССП России. Данное полномочие, по нашему мнению, не совместимо с предназначением названного структурного подразделения. Кроме того, в Положении об Управлении дознания, полномочия структурного подразделения в области административной юрисдикции не определены.

Одной из задач Управления организации установленного порядка деятельности судов является организация деятельности специализированных подразделений оперативного дежурства, функционирующих на уровне территориальных органов (приказ ФССП России от 05.08.2013 № 256 «Об утверждении Положения об Управлении органи-

зации обеспечения установленного порядка деятельности судов Федеральной службы судебных приставов» [3]). При этом в перечне полномочий структурного подразделения упоминается лишь об осуществлении контроля за подразделениями оперативного дежурства.

Организация какой-либо деятельности означает налаживание деятельности, объединение усилий людей по достижению цели, стоящей перед структурой, осуществление действий, ведущих к взаимосвязи различных элементов системы [4; 5]. Контроль является лишь частью полномочий по организации деятельности. В связи с этим в перечне полномочий Управления следует изложить его направления деятельности, связанные с налаживанием деятельности названных выше подразделений оперативного дежурства.

Как следует из задач рассматриваемого управления, основным направлением его деятельности является организация следующих направлений деятельности судебных приставов по ОУПДС: по обеспечению исполнительных действий; по обеспечению порядка деятельности судов; по выявлению и пресечению административных правонарушений. Поэтому в положении об управлении нормативное обеспечение перечисленных направлений должно сопровождаться закреплением соответствующих полномочий.

Необходимо отметить, что по тексту Положения об Управлении дознания остаются открытыми вопросы о полномочиях органа в части организации деятельности судебных приставов по ОУПДС по обеспечению установленного порядка деятельности судов (помимо методического). В п. 2.1.10 названного выше Положения повторяется лишь содержание задачи организации деятельности судебных приставов по ОУПДС без дальнейшей ее конкретизации.

В соответствии с действующим законодательством судебные приставы по ОУПДС осуществляют исполнение постановления об административном выдворении (препровожают иностранных граждан до пункта пропуска через государственную границу). Данная функция вызывает довольно много вопросов в административной практике судебных приставов. Несмотря на это в Положении об управлении до сих пор не включено ни одного полномочия, направленного на обеспечение реализации названной функции.

Данная функция действующим законодательством отнесена к полномочиям Управления организации исполнительного производства (приказ ФССП России от 19.06.2013 № 201 «Об утверждении Положения об Управлении организации исполнительного производства Федеральной службы судебных

приставов» [6]). Полагаем отнесение названной функции к компетенции данного управления не логичным, так как сам механизм ее осуществления требует наличия специальных навыков и подготовки (в первую очередь связанных с обеспечением безопасности, действиями в экстренных ситуациях). Разработка и внедрение последних в систему судебных приставов по ОУПДС является обязанностью Управления организации установленного порядка деятельности судов.

В соответствии с подп. 1 п. 6 Положения о ФССП России последнее осуществляет полномочия по охране зданий и помещений судов, обеспечивает пропускной режим в зданиях судов. При этом в Положении об Управлении дознанием данное полномочие не нашло свою конкретизацию.

Для ликвидации названных недостатков полномочия Управления в названном документе следует закреплять в соответствии с конкретными направлениями его деятельности.

Согласно п. 1.7.5. Положения об Управлении дознания организации исполнительного производства одной из основных его задач устанавливается организация работы в части хранения, оценки и реализации изъятого имущества. Согласно Положению о ФССП России последнее осуществляет также учет изъятого или арестованного имущества. В Положении об Управлении дознания данная функция не нашла своего закрепления. Также следует отметить, что названные полномочия по хранению, оценке и реализации изъятого или арестованного имущества ограничиваются лишь вопросом координации территориальных подразделений по такому вопросу.

В целях обеспечения единообразного подхода к регулированию деятельности управлений центрального аппарата ФССП России их полномочия было бы целесообразным излагать в следующем порядке:

- 1) полномочия по специальным направлениям деятельности;
- 2) управленческие полномочия в отношении территориальных подразделений;
- 3) полномочия по организационно-методическому обеспечению;
- 4) мониторинг эффективности деятельности, правоприменительной практики;
- 5) по правовому регулированию деятельности (подготовка приказов, инструктивных писем, рекомендаций и т. д.);
- 6) по взаимодействию с органами государственной власти и правоохранительными органами по вопросам ведения.

Согласно Положению о ФССП России руководство его деятельностью осуществляет директор,

являющийся по должности главным судебным приставом РФ. Изучение Положения о ФССП России позволяет объединить его полномочия в следующие группы:

1) по нормативному обеспечению деятельности ФССП (внесение в Минюст России проекта положения о ФССП России, а также проекта типового положения о территориальном подразделении ФССП России, проектов нормативных актов в установленной сфере деятельности, по заключению международных договоров в пределах компетенции ФССП России);

2) по организации деятельности центрального аппарата и территориальных подразделений (утверждение структуры и штатного расписания ФССП России; распределение обязанностей между заместителями; определение полномочий должностных лиц структурных подразделений ФССП; внесение Министру юстиции ежегодного плана деятельности ФССП России; предложений по созданию государственных учреждений, обеспечивающих деятельность ФССП России, а также их ликвидации или реорганизации: предложений о принятии на вооружение ФССП спецтехники и спецсредств; издание индивидуальных актов; утверждение правил внутреннего распорядка и др.);

3) по работе с кадрами (внесение министру юстиции предложений о назначении на должность руководителей территориальных подразделений ФССП России, назначение на должность и освобождение от должности работников центрального аппарата; решение вопросов о прохождении государственной службы в ФССП России; решение вопросов о присвоении работникам центрального аппарата и территориальных органов классных чинов и др.);

4) финансовые (внесение министру юстиции предложений по проекту федерального бюджета в части объема финансирования центрального аппарата ФССП России и ее территориальных органов; утверждение сметы расходов на содержание служащих ФССП России; определение порядка и условий дополнительных выплат работникам центрального аппарата и территориальных подразделений и др.);

5) контрольные (отмена или изменение решений должностных лиц центрального аппарата ФССП России и территориальных органов, не соответствующих требованиям действующего законодательства; контроль исполнительного производства в отношении должника, возбужденного в нескольких территориальных органах);

6) по нормативному регулированию (определение порядка деятельности совещательных и консультативных органов; порядка оборота служебного оружия и спецсредств в системе ФССП России;

порядка специальной подготовки в системе ФССП России; ведения государственного реестра и др.).

Главный судебный пристав назначается непосредственно Президентом РФ. Его заместители — по представлению председателя Правительства РФ. Согласно абз. 4 п. п. 3 п. 10 Положения о ФССП России предложения о назначении на должность заместителей представляет директор службы непосредственно министру юстиции. Следовательно, кандидатуры заместителей директора представляет в Правительство РФ непосредственно министр юстиции. Поэтому абз. 4 следует изложить в следующей редакции: «... предложения о назначении на должность и освобождении от должности заместителей директора для последующего внесения в Правительство РФ».

Согласно приказу ФССП России от 29.05.2012 № 256 «Об утверждении Регламента Федеральной службы судебных приставов» [7] (далее — приказ ФССП России № 256) полномочия заместителей директора устанавливаются соответствующим регламентом. Распределение обязанностей между директором ФССП России и его заместителями применительно к курируемым подразделениям регулируется приказом ФССП России от 07.07.2017 № 327 «О распределении обязанностей между директором Федеральной службы судебных приставов — главным судебным приставом Российской Федерации и его заместителями» [8] (далее — приказ ФССП России № 327). Рассмотрение последнего показывает, что нормативно установлен лишь перечень структурных подразделений, закрепляемых за конкретным заместителем директора. При этом требование абз. «а», «б» п. 1.14 приказа ФССП России № 256 о распределении обязанностей между директором службы и его заместителями (о закреплении исключительных полномочий директора и полномочий каждого заместителя) в приказе № 327 не реализовано.

Полагаем, что в данном документе должны быть отражены конкретные полномочия заместителей в отношении каждого курируемого подразделения, т. е. должен закрепляться перечень конкретных мероприятий в рамках общей управленческой функции «координация» или «курирование» подразделения.

Например, к координации деятельности можно отнести обобщение правоприменительной практики; разработку предложений по совершенствованию правового регулирования деятельности; распространение положительного опыта; подготовку и анализ информационных материалов и др. К формам координации относят проведение совещаний, обмен информацией, выезды в территориальные органы, разработку планов координационной деятельности, дачу поручений и др.

Курирование может включать организацию взаимодействия, анализ статистических и иных данных, оценку эффективности деятельности, проведение проверок, выявление нарушений в деятельности и принятия по ним мер реагирования и др.

Начальники структурных подразделений центрального аппарата ФССП России осуществляют непосредственное руководство в соответствии с регламентом, письменными поручениями директора и положением о соответствующем структурном подразделении.

Их полномочия можно подразделить на следующие группы: управленческие (планирование, контроль деятельности, проведение совещаний, взаимодействие со структурными подразделениями); по взаимодействию с внешней средой (прием граждан, рассмотрение обращений, участие в межведомственных комиссиях органов государственной власти); 3) организационные (распределение обязанностей между должностными лицами; распределение обязанностей между заместителями, проведение мероприятий, связанных с прохождением государственной гражданской службы; подготовка и внесение предложений об изменении состава и штатного расписания относительно структурного подразделения); по подготовке проектов нормативных актов и других документов, обеспечению рассмотрения поступивших актов (утверждение положения об отделах; обеспечение подготовки проектов нормативных актов и других документов ФССП России в пределах компетенции структурного подразделения; обеспечение рассмотрения поступивших в подразделение актов и других документов, а также своевременную подготовку на них заключения).

В соответствии с Регламентом ФССП России в ее системе предусмотрено формирование координационных, совещательных, консультативных органов и рабочих групп. В настоящее время названным документом регламентируется цель, назначение и порядок формирования межведомственных рабочих групп. Полагаем, если Регламент ФССП России устанавливает различные организационные формы деятельности, то каждая из них должна найти свое правовое регулирование. По аналогии с межведомственными рабочими группами, в названном Регламенте должны быть сформулированы нормы о целях, основных направлениях деятельности и порядке формирования координационных, совещательных и консультативных органов. Статус таких органов может быть установлен типовыми положениями.

С нашей точки зрения, составляющим элементом организации деятельности аппарата ФССП России является организация работы с обращением

граждан и осуществление личного приема граждан. В настоящее время в системе ФССП России отсутствуют нормативные акты, регулирующие данные направления деятельности. Действуют лишь методические рекомендации (Методические рекомендации по организации личного приема граждан в Федеральной службе судебных приставов [9], Методические рекомендации по определению порядка рассмотрения заявлений, ходатайств лиц, участвующих в исполнительном производстве [10], Методические рекомендации о рассмотрении жалоб на постановления, действия (бездействия) должностных лиц Федеральной службы судебных приставов, поданных в порядке подчиненности [11])

в этой области. Так как рассмотрение обращений граждан и организация личного приема граждан является одной из функций ФССП России, порядок ее осуществления должен регулироваться административным регламентом как документом процессуального характера, обеспечивающим единообразный порядок осуществления конкретного направления деятельности в системе органа исполнительной власти применительно к его особенностям.

Подводя итоги проведенному исследованию, можно сделать вывод, что организация деятельности службы судебных приставов на федеральном уровне нуждается в дальнейшем правовом совершенствовании.

Пристатейный библиографический список

1. СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4111.
2. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 2004.
5. Энциклопедический словарь / под ред. В. Н. Иванова, В. И. Патрушева. М., 2004.
6. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 38.
8. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».
9. Бюллетень ФССП Министерства юстиции РФ. 2010. № 11.
10. Бюллетень ФССП России. 2014. № 7.
11. Бюллетень ФССП России. 2012. № 3.

References

1. SZ RF. 2004. № 42. St. 4111.
2. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz spravocnojj pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
3. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz spravocnojj pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
4. Ozhegov S. I. Slovar' russkogo yazyka [Dictionary of Russian]. M., 2004.
5. Enciklopedicheskiy slovar' [Encyclopedic dictionary] / pod red. V. N. Ivanova, V. I. Patrusheva. M., 2004.
6. Dokument opublikovan ne byl. Dostup i spravocnojj pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
7. Byulleten' normativnyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti. 2012. № 38.
8. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz spravocnojj pravovoj sistemy «Konsul'tant Plyus».
9. Byulleten' FSSP Ministerstva yusticii RF. 2010. № 11.
10. Byulleten' FSSP Rossii. 2014. № 7.
11. Byulleten' FSSP Rossii. 2012. № 3.

РАСТОРЖЕНИЕ БРАКА КАК СПОСОБ ЗАЩИТЫ БРАЧНО-СЕМЕЙНЫХ ПРАВ СУПРУГОВ

Вопросы расторжения брака были интересны во все времена и не потеряли своей актуальности в современной России, когда число расторгаемых браков постоянно увеличивается. Принцип государственной охраны, поддержки и защиты семьи в Российской Федерации возведен в ранг основополагающего конституционного принципа и является частью основ конституционного строя. Предметом исследования являются правовые нормы, содержащиеся в семейном, гражданском и гражданском процессуальном законодательстве, предусматривающие регулирование расторжения брака и научные исследования. Цель статьи — определить и доказать, что расторжение брака является способом защиты брачно-семейных прав супругов, применив имеющиеся в семейно-правовой доктрине научные разработки. Обосновано, что современное семейное и гражданское законодательство традиционно исходит из возможности применения юрисдикционной и (или) неюрисдикционной формы защиты семейных прав граждан, в том числе прав супругов при расторжении брака. Научная статья представляет собой теоретическое обоснование подхода к расторжению брака как способу защиты брачно-семейных прав супругов. Среди методов, использованных в исследовании, — анализ и синтез, индукция и дедукция в связи их с экстраполяцией, аргументацией, обобщением, аналогией. По результатам исследования определена, выявлена и доказана правовая природа расторжения брака как способа защиты брачно-семейных прав супругов в семейном праве. Исходя из положений, существующих в цивилистике, автором сделаны самостоятельные выводы о защите прав супругов при расторжении брака в рамках отрасли семейного права. Предложения автора могут быть учтены в процессе совершенствования семейного законодательства с целью большей определенности регламентации отношений при расторжении брака. Основные выводы могут быть применены в деятельности органов загса и судов, а также при дальнейшем научном осмыслении расторжения брака как способа защиты брачно-семейных прав супругов и проведении занятий по дисциплине «Семейное право».

Полученные в результате исследования научные выводы могут быть положены в основу авторской концепции расторжения брака как способа защиты брачно-семейных прав супругов в семейном праве. В статье обосновано, что основной целью расторжения брака является именно защита личных нематериальных благ, которые могут быть нарушены супругом при нахождении в браке, соответственно, его расторжение рассматривается как способ и мера защиты этих прав.

Vitaly V. IZMAILOV,
the post-graduate of the Civil
and Business law Chair
of the All-Russian State
University of Justice,
the chairman of the Central district
Bar of Moscow (Moscow),
law@vizmailov.ru

**Marital and family relationships;
protection of family rights;
method, forms of protection;
marriage;
divorce;
spouse**

ИЗМАЙЛОВ

Виталий Викторович,
соискатель кафедры гражданского
и предпринимательского права
ВГУЮ (РПА Минюста России),
председатель Центральной окружной
коллегии адвокатов г. Москвы
(г. Москва),
law@vizmailov.ru

**Брачно-семейные отношения;
защита семейных прав;
способ, формы защиты;
брак;
расторжение брака;
супруги**

DIVORCE AS A WAY TO PROTECT THE MATRIMONIAL RIGHTS OF THE SPOUSES

Questions of divorce were interesting at all times and haven't lost the relevance in modern Russia when the number of the dissolved marriage constantly increases. The principle of the state protection, support and protection of family in the Russian Federation is brought to the level of the fundamental constitutional principle and is a part of bases of the constitutional system. An object of research are the precepts of law which are contained in the family, civil and civil procedural legislation, providing regulation of divorce and scientific research. Article purpose — to define and prove that divorce is way of protection of the matrimonial rights of spouses, having applied the scientific developments which are available in the family and legal doctrine. It is proved that the modern family and civil legislation traditionally proceeds from a possibility of application of a jurisdictional and (or) not jurisdictional form of protection of the family rights of citizens, including the rights of spouses at divorce. The scientific article represents theoretical justification of approach to divorce as to a way of protection of the matrimonial rights of spouses. Among the methods used in a research — the analysis and synthesis, induction and deduction in their connection with extrapolation, the argument, generalization, analogy. By results of a research the legal nature of divorce as way of protection of the matrimonial rights of spouses in family law is defined, revealed and proved. Proceeding from the provisions existing in civil law, the author has drawn independent conclusions on protection of the rights of spouses at divorce within branch of family law. Proposals of the author can be considered in the course of improvement of the family legislation for the purpose of bigger definiteness of a regulation of the relations at divorce. The main conclusions can be applied in activity of bodies of a registry office and vessels and also at further scientific judgment of divorce as way of protection of the matrimonial rights of spouses and training on discipline "Family law".

The scientific conclusions received as a result of a research can be the basis for the author's concept of divorce as way of protection of the matrimonial rights of spouses in family law. In article it is proved that a main objective of divorce is protection personal non-material the benefits which can be broken by the spouse at stay in marriage, respectively, his cancellation is considered as a way and a measure of protection of these rights.

Семейные права должны осуществляться в соответствии с их назначением, без нарушения прав, свобод и законных интересов других членов семьи и иных граждан. В случае нарушения семейных прав супруга они подлежат защите (восстановлению) в судебном или административном порядке способами, предусмотренными российским семейным и гражданским законодательством.

Исследование динамики семейно-правового регулирования в Российской Федерации позволяет говорить о новых тенденциях в развитии брачно-семейного законодательства, в частности, не только об изменении традиционных отраслевых институтов, но и о появлении новых институтов и подотраслей, изменении структуры семейного законодательства, свидетельствующих о трансформации всей его системы. Значительным изменениям подвергаются содержание и объем сферы семейно-правового регулирования [1, с. 31].

Полагаем, что изучение проблем применения форм и способов защиты семейных прав наиболее приемлемо именно на примере расторжения брака.

Следует согласиться с высказанным в науке мнением, что «семейные правоотношения изменяют правовой статус лиц, вступающих в брак, что, безусловно, отражается на их взаимоотношениях с третьими лицами. В связи с этим одной из главных задач, стоящих перед законодателем, является регулирование тех особых имущественных отношений, которые складываются между супругами и могут затронуть интересы третьих лиц, общества и государства» [2, с. 48].

Как справедливо указывает Е. В. Каймакова, в СК РФ [3] «предусматриваются такие способы защиты семейных прав, как расторжение брака, признание брака недействительным и т. д.» [4, с. 88].

Расторжение брака по своей юридической направленности и правовой природе выступает особым способом защиты прав и интересов супругов, поскольку сохранение и продолжение брака может не только не отвечать интересам супругов, но и противоречить их правам. В связи с этим отметим актуальность высказывания дореволюционного цивилиста Г. Ф. Шершеневича, который справедливо указывал, что брак «как нравственный союз, имеющий своей целью полное общение, физическое и духовное, он лишается своего содержания с невозможностью достижения этой задачи и становится тяжелым бременем для связанных навсегда супругов. Нравственный союз, потерявший свою нравственную основу, должен быть расторгнут, иначе он может принять форму безнравственного общения ... Только прекращение неудачного брака открывает возможность другого, более счастливого. Это достигается разводом, под которым понимается прекращение законно существовавшего брака по указанным в законе причинам» [5, с. 128].

Поскольку использование такого способа защиты, как расторжение брака приводит к прекращению супружеских правоотношений, то предме-

том защиты выступают личные неимущественные и имущественные субъективные права каждого из супругов [6, с. 60].

«Анализ судебной практики — как указывает судья Е. В. Дячук, — позволяет сделать вывод, что ведущая роль в защите семейных прав отводится судебному порядку — как наиболее справедливой и эффективной юрисдикционной форме защиты прав. Принцип судебной защиты семейных прав включает: равное право на судебную защиту, невозможность ограничения права на судебную защиту, свободу осуществления права на судебную защиту. Таким образом, судебная защита семейных прав выступает в качестве универсальной формы защиты» [7, с. 22].

Безусловно, что супругам доступны и иные формы и способы защиты своих нарушенных или оспариваемых прав, в том числе при реализации волеизъявления защитить свои права в рамках установленной законом процедуры расторжения брака.

В современной цивилистической доктрине заслуживают отдельного внимания как диссертационные исследования, посвященные вопросам защиты семейных прав граждан в целом [8, с. 12; 4, с. 8], так и исследования, посвященные процессуальным особенностям и средствам обеспечения защиты семейных прав граждан в рамках гражданского судопроизводства [9, с. 16; 10, с. 9].

Так, Е. В. Каймакова в своем диссертационном исследовании справедливо отмечала, что при нарушении субъективных семейных прав участники семейных правоотношений приобретают право на защиту, что вполне естественно, так как при нарушении любого гражданского права с неизбежностью возникает право на защиту и восстановление своего нарушенного права [4, с. 72].

Необходимо акцентировать внимание на проблеме отсутствия в цивилистической доктрине единого подхода в отношении форм и способов защиты субъективных прав. Конечно, большинство цивилистов вполне оправданно признают юрисдикционную и неюрисдикционную формы защиты. Кроме того, подчеркивает Н. Ф. Звенигородская, в семейно-правовой науке при исследовании механизма защиты субъективных прав ученые используют различные термины [11, с. 31]. По мнению ученого, которое заслуживает поддержки, законодатель сам употребляет разные термины применительно к одним и тем же правоотношениям: «меры», «способы», «средства», «формы защиты». Характерно, что в юридической науке некоторыми авторами эти понятия воспринимаются как идентичные [12, с. 15; 13, с. 81], а те авторы, которые так не считают, не дают им определения» [11, с. 32].

Целесообразность и необходимость определения правовой природы и сущности расторжения брака как социально-правового способа и конструкции, на примере которой возможно определение специфики защиты брачно-семейных прав супругов, подтверждается семейно-правовой доктриной. Рас-

торжение брака супругами, как правило, прекращает семейные отношения, порождает имущественные, прежде всего жилищные, проблемы, проблемы осуществления родительских прав родителем, проживающим отдельно от ребенка, ограничивает право ребенка жить и воспитываться в семье своих родителей и многие другие, свидетельствующие о кризисе, переживаемом современной российской семьей, то есть можно констатировать, что многие семейные споры личного неимущественного и имущественного характера, требующие административного и судебного вмешательства, возникают именно после расторжения брака между супругами. В свою очередь нестабильность брака и супружеских отношений являются причиной нарушения семейных прав и служат основанием обращения членов семьи за их защитой.

Выглядит вполне оправданным высказанное в семейно-правовой науке мнение И. Г. Король, которая подчеркивает, что «защита семейных прав может осуществляться как в судебном, так и в административном порядке, но только способами, предусмотренными СК РФ» [14, с. 168].

Как представляется, исходя из правовой природы и юридической направленности расторжения брака, оно является способом защиты прав и интересов супругов как субъектов брачно-семейных правоотношений, применяемым в целях прекращения семейно-правового статуса супружества и придания определенности их гражданско-правовому положению. Расторжение брака рассматривается в качестве правопрекращающего юридического факта — действия, направленного на прекращение статуса супружеских отношений. Брачно-семейный статус супругов, находящихся в зарегистрированном браке определяет содержание их семейных прав и обязанностей. Соответственно, его прекращение защищает преимущественно семейные права данных субъектов, вместе с тем направлено и на защиту гражданско-правового положения.

Как верно отмечает в доктрине Е. В. Каймакова, «отдельные семейно-правовые требования рассматриваются в судебном порядке не из-за того, что стороны находятся в состоянии спора, а потому, что решение данного конкретного вопроса отнесено СК РФ или иными федеральными законами только к судебной компетенции, посредством чего государство не только контролирует процесс изменения или прекращения семейных правоотношений, но и устраняет нарушение одними субъектами семейных правоотношений прав и законных интересов других субъектов, а также не допускает злоупотребление правами» [4, с. 104]. В данной же трактовке подходит к расторжению брака и Ю. В. Байгушева [15, с. 215].

Правомочия по защите семейных прав, предоставляемые ст. 12 ГК РФ [16], позволяют их соотносить со способами защиты семейных прав, которые могут в субсидиарном порядке применяться в результате использования установленных в ст. 12 ГК РФ. Ко-

нечно, он не должен рассматриваться в качестве исчерпывающего, возможного применение и иных, не противоречащих закону способов защиты семейных прав.

Соглашаясь с мнением специалистов по семейному праву в отношении трактовки расторжения брака как способа защиты семейных прав [17, с. 13], И. А. Косарева дополнительно и аргументированно отмечает: «Можно возразить, аргументируя тем, что способом защиты в общей теории права и в отраслевых науках считается мера, направленная на восстановление (признание) нарушенного (оспариваемого) права, в связи с чем затруднительно установить, какие нарушенные (оспариваемые) права супругов восстанавливаются (признаются) при разводе, ведь при расторжении брака супружеские правоотношения прекращаются на будущее время. Однако в гражданском праве, — пишет данный автор, — прекращение правоотношений прямо названо в числе способов защиты прав (ст. 12 ГК РФ). И признание брака недействительным, и расторжение брака — это все-таки способы защиты права» [18, с. 209].

Присоединяясь к мнению И. А. Косаревой в том, что расторжение брака является способом защиты, считаем возможным отчасти не согласиться применительно к обоснованию доводов ученого. Действительно, при поверхностном рассмотрении расторжения брака, не выявляя правовой природы данного социально-правового явления, можно сделать вывод о его отнесении к такому гражданско-правовому способу защиты семейных прав, как прекращение правоотношения. Действительно, супружеское правоотношение вроде бы прекращается, но одновременно муж и жена приобретают особый семейно-правовой статус бывших супругов, соответственно, семейное правоотношение продолжает свое существование в измененном виде.

Конечно, нельзя говорить о тождественности расторжения брака со способами, определенными в ст. 12 ГК РФ. Нельзя проводить знак равенства между расторжением брака и таким способом защиты, как прекращение правоотношения.

Сущность брака, оснований, процедуры, правовых последствий его расторжения диктует необходимость рассматривать расторжение брака как способ защиты прав и интересов именно супругов, поскольку применяется по инициативе обоих или одного из супругов. Необходимость обеспечения защиты прав и интересов третьих лиц — детей, других членов семьи выступает объективным последствием применения способа защиты прав супругов.

Необходимо разграничивать такие юридически значимые действия, как подача заявления о расторжении брака и непосредственно само расторжение брака. Подача заявления в органы записи актов гражданского состояния или в суд — это действие, направленное на выбор формы защиты семейных прав, а способом защиты выступает непосредственно расторжение брака.

Закон не ограничивает право супругов в период нахождения в браке неоднократно общаться в суд с заявлением о расторжении брака. По справедливому утверждению А. Н. Почаевой, «в отличие от последствий отказа от иска по другим брачно-семейным делам отказ от иска о расторжении брака не означает, что истец не сможет впредь обратиться в суд с заявлением о расторжении брака к тому же ответчику. В ином случае истец фактически лишается права на судебную защиту своих личных неимущественных прав и свобод» [19, с. 19].

Иск о расторжении брака при повторном обращении, а также при обращении в каждый последующий раз в суд к тому же супругу будет иметь тот же предмет, тот же субъектный состав, те же правовые основания (невозможность дальнейшей совместной жизни супругов и сохранения семьи), однако другие фактические основания, которыми истец обосновывает свое заявление о расторжении брака.

Сформулируем основные выводы.

1. Подводя итог вышесказанному, следует сделать вывод, что расторжение брака является частным случаем прекращения зарегистрированного брака, имеющим место при жизни супругов. Расторжение брака производится в органах загс или в суде, но в любом случае подлежит государственной регистрации в порядке, установленном для государственной регистрации актов гражданского состояния, соответственно является правопрекращающим юридическим фактом. При наличии огромного количества причин расторжения брака в определенных случаях развод выполняет положительные функции, в других — имеет негативные последствия, что, естественно, определяется в каждом брачных отношениях индивидуально.

2. Определено, что расторжение брака выступает сложным юридическим составом, включающим в себя совокупность юридических фактов-действий. Необходимо разграничивать такие юридически значимые действия, входящие в юридический состав расторжения брака, как подача заявления о расторжении брака и непосредственно само расторжение брака. Подача заявления в органы загс

или в суд — это действие, направленное на выбор формы защиты семейных прав, а способом защиты выступает непосредственно расторжение брака.

3. Расторжение брака рассматривается в двух аспектах: 1) в качестве правопрекращающего юридического факта-действия, направленного на прекращение статуса супружеских отношений, 2) как правоизменяющий факт, в результате которого супружеские правоотношения трансформируются в правоотношения бывших супругов.

4. Многообразие сложившихся в семейно-правовой науке подходов в отношении оснований, процедуры и правовых последствий расторжения брака с неизбежностью наталкивают на фундаментальный вывод, что расторжение брака направлено на защиту прав и интересов лиц, состоящих в браке, является способом защиты в первую очередь брачно-семейных прав граждан — супругов. Данный способ может быть реализован в рамках как юрисдикционной, так и неюрисдикционной форм защиты.

5. Доказано, что, исходя из правовой природы и юридической направленности, расторжение брака является способом защиты прав и интересов супругов как субъектов брачно-семейных правоотношений, применяемый в целях прекращения семейно-правового статуса супружества, возникновения правоотношений бывших супругов и придания определенности их гражданско-правовому положению.

Брачно-семейный статус супругов, находящихся в зарегистрированном браке, определяет содержание их семейных прав и обязанностей, соответственно, его прекращение защищает преимущественно семейные права данных субъектов, вместе с тем направлено и на защиту гражданско-правового положения.

6. Обосновано, что основной целью расторжения брака является защита личных нематериальных благ, принадлежащих каждому из супругов: личная свобода, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна и др. Создание иного правового режима в сфере реализации личных неимущественных прав.

Пристатейный библиографический список

1. Левушкин А. Н. Реформа семейного законодательства: совершенствование структуры Семейного кодекса Российской Федерации и правового регулирования отдельных брачно-семейных отношений // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5.
2. Левушкин А. Н. Реализация прав супругов при осуществлении деятельности юридического лица // Журнал российского права. 2016. № 3.
3. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.
4. Каймакова Е. В. Защита семейных прав : дис. ... канд. юрид. наук. Курск, 2011.
5. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права : в 3 т. М. : Статут, 2005. Т. 1.
6. Измайлов В. В. Теоретические и практические проблемы расторжения брака // Советник юриста. 2017. № 12.
7. Душкина Е. А. Проблемы защиты семейных прав по семейному законодательству РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006.
8. Дячук Е. В. Судебный контроль как способ защиты семейных прав // Мировой судья. 2011. № 5.
9. Прокошкина Н. И. Обеспечение защиты семейных прав и законных интересов в гражданском судопроизводстве : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010.

10. Миролубова О. Г. Защита интересов семьи в бракоразводном процессе : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.
11. Звенигородская Н. Ф. Проблемы терминологии в механизме защиты семейных прав // Семейное и жилищное право. 2009. № 4.
12. Звягинцева Л. М. Меры защиты в советском семейном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1980.
13. Пчелинцева Л. М. Семейное право России : учебник для вузов. М., 2006.
14. Король И. Г. Личные неимущественные права ребенка : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
15. Байгушева Ю. В. Основные вопросы прекращения брака // Известия вузов. Правоведение. 2010. № 1.
16. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Там же. 1996. № 5. Ст. 410; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ // Там же. 2001. № 49. Ст. 4552; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Там же. 2006. № 52 (Ч. 1). Ст. 5496.
17. Климова С. А. Личное неимущественное право супруга на расторжение брака и его реализация в судебном порядке // Семейное и жилищное право. 2007. № 3.
18. Косарева И. А. Институт брака: сравнительно-правовое исследование. М. : Юрлитинформ, 2009.
19. Почаева А. Н. Защита прав и законных интересов граждан в случаях отказа от расторжения брака // Семейное и жилищное право. 2009. № 1.

References

1. Levushkin A. N. *Reforma semejnogo zakonodatel'stva: sovershenstvovanie struktury Semejnogo kodeksa Rossijskoj Federacii i pravovogo regulirovaniya otdel'nyh brachno-semejnyh otnoshenij* [Reform of family legislation: improving the structure of the Family Code of the Russian Federation and legal regulation of certain marriage and family relations] // *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2017. № 5.
2. Levushkin A. N. *Realizaciya prav suprugov pri osushchestvlenii deyatel'nosti yuridicheskogo lica* [Realization of the rights of spouses in the performance of the activities of a legal entity] // *Zhurnal rossijskogo prava*. 2016. № 3.
3. *Semejnyj kodeks Rossijskoj Federacii* ot 29.12.1995 № 223-FZ [Semejnyj kodeks Rossijskoj Federacii] // *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 1996. № 1. St. 16.
4. Kajmakova E. V. *Zashchita semejnyh prav : dis. ... kand. jurid. Nauk* [Protection of family rights]. Kursk, 2011.
5. Shershenevich G. F. *Uchebnik russkogo grazhdanskogo prava : v 3 t.* [Textbook of Russian Civil Law]. M.: Statut, 2005. T. 1.
6. Izmajlov V. V. *Teoreticheskie i prakticheskie problemy rastorzheniya braka* [Theoretical and practical problems of divorce] // *Sovetnik yurista*. 2017. № 12.
7. Dushkina E. A. *Problemy zashchity semejnyh prav po semejnemu zakonodatel'stvu RF : avtoref. dis. ... kand. jurid. Nauk* [Problems of protection of family rights under the family legislation of the Russian Federation]. Volgograd, 2006.
8. Dyachuk E. V. *Sudebnyj kontrol' kak sposob zashchity semejnyh prav* [Judicial control as a way to protect family rights] // *Mirovoj sud'ya*. 2011. № 5.
9. Prokoshkina N. I. *Obespechenie zashchity semejnyh prav i zakonnyh interesov v grazhdanskom sudo-proizvodstve : avtoreferat dis. ... kand. jurid. Nauk* [Ensuring the protection of family rights and legal interests in civil proceedings]. Saratov, 2010.
10. Mirolyubova O. G. *Zashchita interesov sem'i v brakorazvodnom processe : avtoreferat dis. ... kand. jurid. Nauk* [Protection of the interests of the family in the divorce process]. SPb., 2009.
11. Zvenigorodskaya N. F. *Problemy terminologii v mekhanizme zashchity semejnyh prav* [Problems of terminology in the mechanism of protection of family rights] // *Semejnoe i zhilishchnoe pravo*. 2009. № 4.
12. Zvyaginцева L. M. *Mery zashchity v sovetskom semejnem prave : avtoref. dis. ... kand. jurid. Nauk* [Measures of protection in Soviet family law]. Sverdlovsk, 1980.
13. Pchelinceva L. M. *Semejnoe pravo Rossii : uchebnik dlya vuzov* [Family law of Russia]. M., 2006.
14. Korol' I. G. *Lichnye neimushchestvennye prava rebenka : dis. ... kand. jurid. Nauk* [Personal non-property rights of the child]. M., 2008.
15. Bajgusheva Y. V. *Osnovnye voprosy prekrashcheniya braka* [The main issues of termination of marriage] // *Izvestiya vuzov. Pravovedenie*. 2010. № 1.
16. *Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii, chast' pervaya* ot 30.11.1994 № 51-FZ // *SZ RF*. 1994. № 32. St. 3301; *chast' vtoraya* ot 26.01.1996 № 14-FZ [Civil Code of the Russian Federation] // *Tam zhe*. 1996. № 5. St. 410; *chast' tret'ya* ot 26.11.2001 № 146-FZ // *Tam zhe*. 2001. № 49. St. 4552; *chast' chetvertaya* ot 18.12.2006 № 230-FZ // *Tam zhe*. 2006. № 52 (CH. 1). St. 5496.
17. Klimova S. A. *Lichnoe neimushchestvennoe pravo suprugа na rastorzhenie braka i ego realizaciya v sudebnom poryadke* [The personal non-property right of the spouse to divorce and its sale in the judicial order] // *Semejnoe i zhilishchnoe pravo*. 2007. № 3.
18. Kosareva I. A. *Institut braka: sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [Institute of marriage: a comparative legal study]. M. : YurLitinform, 2009.
19. Pochaeva A. N. *Zashchita prav i zakonnyh interesov grazhdan v sluchayah otказа ot rastorzheniya braka* [Protection of rights and legal interests of citizens in cases of refusal to dissolve marriage] // *Semejnoe i zhilishchnoe pravo*. 2009. № 1.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА УЧРЕДИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Актуальность рассматриваемой в статье проблемы определения природы учредительных документов политических партий связана с новейшим этапом развития как гражданско-правовой науки, которая до сих пор не дает однозначного ответа на многие вопросы корпоративного регулирования общественных отношений, так и с активной деятельностью политических партий в качестве самостоятельных организационно-правовых форм общественных организаций корпоративной направленности. Предметом исследования в статье являются особенности юридической природы учредительных документов политических партий как одного из видов общественных объединений, сложность определения которой связана с характером их происхождения. Целью данной работы является анализ учредительных документов политических партий, выявление их видов, способов принятия, содержания и объема регулируемых отношений. Методологию данного исследования составляют группы методов, к числу которых относятся философские методы: диалектики, материализма, метафизики; общенаучные: анализа, синтеза, индукции, дедукции, сравнения, абстрагирования, аналогии; специально-научные: конкретно-социологический, политический; частнонаучные: сравнительно-правовой, формально-юридический, толкования норм права. Сравнительный анализ учредительных документов различных общественных объединений позволил выявить наличие у политических партий такого специфического документа, как программа, в которой определены стратегия, методы достижения указанных в уставе целей и задач партии, принципы ее деятельности. Автор показывает, с одной стороны, как устав и программа партии встраиваются в систему императивных правовых норм, устанавливаемых государством и регулирующих деятельность политических партий, а с другой стороны, как в период образования партия создает собственные корпоративные нормы на основе волеизъявления ее высших руководящих органов и с учетом мнения ее рядовых членов. В ходе исследования выявлено отличие учредительных документов от иных корпоративных актов. Областью применения результатов данного исследования могут быть: во-первых, расширение сферы научных исследований в области гражданского и корпоративного права, во-вторых, внедрение в практику при создании новых и совершенствовании деятельности уже имеющих политических партий; в-третьих, использование при правовой оценке учредительных документов политических партий регистрирующими и контролирующими органами исполнительной власти; в-четвертых, при рассмотрении спорных ситуаций в суде. В результате проведенного исследования сделан вывод о том, что корпоративные учредительные документы политической партии имеют корпоративный правовой характер, так как они выражают согласование коллективных и частных интересов, соединяют императивность общегосударственных норм и самостоятельность, инициативность корпоративной организации.

ЕРЫГИН

Ярослав Алексеевич,
руководитель Профсоюзной инспекции труда — главный правовой инспектор Профсоюза строителей РФ по Белгородской области (г. Белгород),
erygin_yaroslav@mail.ru

**Политические партии;
корпоративные и правовые нормы;
учредительные документы;
устав;
гражданско-правовая наука;
корпоративная организация;
регистрация;
юридические лица;
гражданское законодательство**

Yaroslav A. ERYGIN,

the head of Trade-union inspection of work — the chief legal inspector Labor union of builders of the Russian Federation across the Belgorod region (Belgorod),
erygin_yaroslav@mail.ru

**Political parties;
corporate and legal norms;
the constituent instruments;
statutes;
civil science;
corporate organization;
registration;
legal entities;
civil legislation**

THE LEGAL NATURE OF CONSTITUENT DOCUMENTS OF POLITICAL PARTIES

The actuality of the problem dealt with in the article on determining the nature of constituent documents of political parties is relevant to the latest stage of development of both civil law as science, which so far has not given a definite answer to many questions of corporate public relations management, and active efforts of political parties as separate organizational-legal forms of public organizations of corporate focus. The subject of the article is the legal nature of constituent documents of political parties as one of the types of public associations, the difficulty of their determining relates to the nature of their origin. The aim of this work is to analyze constituent documents of political parties, identifying their types, ways of their adoption, the nature and scope of relations to be regulated. Methodology of this study constitutes groups of methods which include philosophical methods: dialectic materialism, metaphysics; general scientific: analysis, synthesis, induction, deduction, abstraction, analogy, comparison; ad hoc scientific: specifically sociological, political; subject-oriented: comparative law, legalistic, method of interpretation of legal norms. Comparative analysis of constituent documents of various public associations has made it possible to reveal the existence of such a specific document for political parties as the program which defines the strategy, methods of achieving the objectives set out in the Charter and the tasks of party principles. The author shows, on the one hand, the way the Statute and program of the party are embedded in a system of peremptory norms set by the State and regulating the activities of political parties, and, on the other hand, the way the party at the time of its foundation creates its own corporate norms based on the will of its supreme governing bodies, taking into account views of its grass-root members. The study reveals the difference between constituent documents and other corporate acts. The scope of application of the results of this study may be: firstly, expansion of scientific research in the field of civil and corporate law, secondly, reduction to practice when creating new and improving activities of existing political parties; thirdly, the use in legal assessment of constituent documents of political parties by registration and regulatory agencies of the executive power; fourthly, while considering disputes in court. The study has concluded that corporate constituent documents of political parties have corporate legal nature, because they convey the harmonization of collective and private interests, combine imperative nation-wide norms and autonomy, the initiative of a corporate organization.

УДК 342

Возрастание количества общественных объединений и, в частности, политических партий, за последние несколько лет привело к увеличению общего объема корпоративно-правового регулирования внутриорганизационных отношений. Однако в отечественной юридической литературе нет единого подхода к пониманию корпоративных норм, включая те, которые носят учредительный характер для вновь создаваемых организаций. В связи с этим представляется актуальным с научной и практической точек зрения выявление природы учредительных документов политических партий как одного из видов корпоративных организаций. Целью данного исследования является определение особенностей учредительных документов политических партий, анализ их видов, способов принятия, содержания и объема регулируемых отношений. Для достижения поставленной цели необходимо вначале разобраться в сути существующих в гражданско-правовой науке теорий, рассматривающих природу корпоративных актов, а также провести сравнение корпоративных и правовых норм, регулирующих порядок организации и деятельности юридических лиц.

В научной юридической литературе не уделено должного внимания правовой природе и сущности локальных нормативных актов юридических лиц и их месту в системе правового регулирования деятельности организации. М. Н. Марченко, например, указывает, что наряду с нормативными правовыми актами государственных органов в системе источников права некоторых государств определенное место занимают нормативные правовые акты, издаваемые отдельными общественными органами и организациями. По его мнению, они не имеют юридической силы и не содержат правовых норм [1, с. 511–512]. Но от этого значение их в регулировании общественных отношений несколько не меньше, чем правовых актов, исходящих от государства. Разделяем позицию Л. И. Барсуковой, считающей, что «внутриорганизационное нормотворчество позволяет достаточно оперативно и результативно решать вопросы, возникающие в деятельности юридических лиц. По мере повышения самостоятельности в деятельности организаций расширяется круг отношений, регулируемых внутриорганизационными нормами, и соответственно растет их значимость» [2, с. 20].

Существуют разные точки зрения по вопросу о внешних формах выражения корпоративных норм. Как правило, корпоративные нормы прежде всего содержатся в уставах, в том числе в уставах политических партий. Известный теоретик права О. Э. Лейст эти нормы так и называет «уставные нормы» [3, с. 161]. Профессор В. М. Сырых к корпоративным нормам относит положения уставов общественных объединений и политических партий [4, с. 277]. В отличие от него Н. И. Матузов к корпоративным

нормам причисляет не только положения уставов, но и программ, а также других партийных документов [5, с. 348]. Последняя точка зрения противоречит позиции российских цивилистов и нормам гражданского законодательства, согласно которым устав является чуть ли не единственным учредительным документом для большинства юридических лиц. Анализируя точки зрения вышеназванных ученых, можно сделать вывод о том, что устав является основной формой выражения корпоративных норм, поскольку он регулирует отношения между членами организации, выражает их коллективную волю, принимается их высшими органами (например, партийным съездом) и закрепляет гражданско-правовой статус организации как юридического лица.

Согласно Федеральному закону от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» (от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 05.12.2017) [6], устав является необходимым документом для государственной регистрации политической партии, и он становится главным организационно-правовым документом, определяющим деятельность партии, ее региональных, структурных подразделений и ее членов. Корпоративные нормы, выраженные в уставе, регламентируются государством, так как политическая партия обязана принять устав, соответствующий требованиям законодательства и состоящий из ряда обязательных положений. Положения устава имеют высшую юридическую силу по отношению к иным нормативным и организационно-распорядительным документам, принимаемым партией и ее структурными подразделениями. Недаром в научной литературе этот документ называется «партийной конституцией» [4, с. 92; 22, с. 42].

Содержание партийного устава определено федеральным законодательством. Так, в ст. 123.5 ГК РФ [9] и ст. 20 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017 № 404-ФЗ) «Об общественных объединениях» [10] перечислены такие общие для всех общественных объединений требования к уставам, как наименование организации; цели деятельности; структура; порядок формирования и компетенция руководящих органов; порядок внесения изменений и дополнений в устав и программу объединения; условия и порядок приобретения и утраты членства в объединении; права и обязанности ее членов; источники формирования денежных средств и иного имущества, а также права общественного объединения по управлению им. Помимо указанных положений в уставе партии могут содержаться и другие нюансы, не противоречащие законодательству, но определяющие особенности той или иной организации. Например, конкретизация данных требований содержится в п. 2 ст. 21 Закона о политических партиях, предписывающем политическим партиям в их уставах обязательно фиксировать порядок создания, реорганизации

и ликвидации политической партии, ее региональных отделений; порядок выдвижения и отзыва кандидатов в депутаты и на иные выборные должности, исключения их из списков кандидатов. Участие партий в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления, должностных лиц обуславливает принципиальное отличие учредительных документов данных общественных объединений от подобных документов других некоммерческих организаций: потребительских кооперативов, ассоциаций (союзов), товариществ собственников недвижимости, казачьих обществ, общин коренных малочисленных народов РФ, фондов, автономных учреждений, автономных некоммерческих организаций, религиозных организаций, и общественных объединений: общественных фондов, организаций, учреждений, движений.

Сравнительный анализ учредительных документов различных общественных объединений выявил наличие у политических партий такого специфического документа, как программы, в которой определены стратегия, методы достижения указанных в уставе целей и задач партии, принципы ее деятельности. Законодательство не предъявляет к программам политических партий жестких требований, за исключением необходимости определения в ней принципов, цели и задач деятельности, а также методов реализации ее целей и решений. С одной стороны, прослеживается дублирование положений устава и программы политической партии, но, с другой — программа отражает главное внутривидовое отличие политических партий между собой по идеологическим принципам и методам деятельности. В содержании программ проявляется творческий подход партий к отражению их целей и приоритетов. При этом в них достаточно трудно выявить какую-либо четкую структуру и даже указанные в законе принципы и методы деятельности. Например, программа «Единой России» содержит описание общих представлений членов партии о том, какой они хотят видеть Россию в будущем [11]. Программа политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» имеет более классический характер: в ней четко сформулированы цель, задачи, принципы деятельности, этапы и методы их достижения [12]. Изменения и дополнения, внесенные в программу в течение месяца после их принятия партией, должны передаваться в Министерство юстиции Российской Федерации для сведения (см. Закон о политических партиях).

Отличием учредительных документов от иных корпоративных актов заключается в том, что они должны основываться на единых правовых нормах, содержащихся в федеральном законодательстве, обеспечивающем равные правовые условия для создания и дальнейшего развития общественных объединений и устанавливающим единую форму

и структуру устава, которую организации лишь наполняют собственным содержанием. Тем самым закон лишает их определенной самостоятельности в урегулировании собственных внутриорганизационных отношений, но зато вводит их в единое правовое пространство, гарантируя защиту из прав со стороны государства. Закрепленный в п. 2 ст. 21 Закона о политических партиях перечень требований, предъявляемых к уставу партии (определение в нем цели, задач, наименования, закрепление прав и обязанностей ее членов, порядок их учета, создания, реорганизации и ликвидации партии, региональных отделений, избрания руководящих и контрольно-ревизионных органов, закрепление имущественных прав, финансовой ответственности и др.), является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию со стороны регистрирующих органов. Усиление государственно-правового контроля за развитием многопартийности оправдано в условиях переживаемого страной переходного периода с присущей ему низкой эффективностью действующего законодательства и неразвитостью институтов социального контроля.

Корпоративный характер учредительных документов политической партии определяется также порядком их создания и утверждения. Они принимаются высшими коллегиальными органами партий, т. е. съездами, и лишь потом санкционируются государством при их регистрации. Корпоративные партийные нормы, содержащиеся в уставе, имеют следующие отличительные свойства: 1) они регулируют не отдельный случай или конкретное общественное отношение, а типичные ситуации, правила или вид отношений, имеющих место в партии, следовательно, им присущ признак нормативности; 2) партийные нормы рассчитаны на многократное повторение; 3) партийные нормы имеют общий характер, т. е. рассчитаны не на одного или нескольких человек, а сразу на многих лиц, принадлежащих к партии и поименно не указанных. Неперсонифицированность, или отсутствие указания на конкретного адресата, — один из главных признаков данного вида норм.

Таким образом, для государственной регистрации политической партии помимо устава законодательство (ст. 16 Закона о политических партиях) предписывает обязательное наличие у политической партии программы, заверенной уполномоченными лицами. Устав и программа партии должны быть обязательно приняты на партийном съезде, прежде чем они будут переданы в Минюст России для проверки и принятия решения об их соответствии Конституции [13] и федеральному законодательству. Исходя из этого, партийные учредительные документы состоят из двух документов: устава и программы. Устав — это совокупность основных правил, наиболее общих принципов, соответствующих

федеральному законодательству и регулирующих внутреннюю жизнь партии, определяющих формы ее организации, структуру, методы работы, права и обязанности членов партии, имущественные права и обязательства перед другими субъектами гражданских правоотношений, в целом правовой статус в качестве юридического лица. Поэтому устав по своей юридической природе является многосторонней корпоративной сделкой. Программа же партии — это идеологический документ, содержащий оценки существующего общественно-политического положения в стране и предложения по его совершенствованию, стратегические и тактические задачи партии. Программу вряд ли можно назвать корпоративной сделкой, это скорее меморандум, наподобие тех, которые существуют в Англии в качестве учредительных документов компании [14, с. 260]. И устав, и программа подлежат правовой защите со стороны государства после регистрации политической партии как юридического лица.

В гражданско-правовой науке уже длительное время ведутся дискуссии о природе корпоративных актов, которые основаны на различном понимании их сущности: 1) сравнение с правовыми актами (В. В. Долинская, В. Ю. Бакшинская, Д. И. Дедов, С. И. Карелина, Б. Б. Эбзеев, И. С. Шиткина, А. В. Мицкевич, В. Д. Попов, И. В. Елисеев, Ю. А. Тарасенко и др.), 2) учредительными договорами (Г. Ф. Шершеневич, М. И. Брагинский, Л. Эннекерус и др.), 3) корпоративными сделками (Н. В. Козлова, Б. Н. Архипов, С. С. Вилкин, М. А. Рожкова), 4) юридическими фактами (А. Б. Бабаев, Д. В. Ломанкин, Д. И. Степанов, В. А. Белов) [14, с. 232–273; 15, с. 768–784].

Знакомство с доктринами отечественных цивилистов В. В. Долинской, Б. Б. Эбзеева, И. В. Елисеева, И. С. Шиткиной, теоретиков права, а также положениями документов политических партий, позволяет сделать вывод о том, что партийный устав можно рассматривать как локальный нормативный акт, определяющий гражданско-правовой статус данной организации и содержащий корпоративные нормы.

Рассмотрим особенности партийных корпоративных актов в сравнении с правовыми актами. Несмотря на различия по ряду внешних признаков, способу принятия и обеспечения, корпоративные и правовые нормы имеют ряд общих черт. Во-первых, в отличие от таких социальных норм, как нормы морали, обычаи и традиции, корпоративные партийные нормы имеют, так же, как и юридические, документальную, письменную форму выражения, текстуально закреплены и в известной степени детализированы в соответствующих документах, имеющих систематизированный характер. В качестве такого документа, прежде всего, следует назвать партийный устав. Он принимается в установленном порядке высшим коллегиальным органом

организации, закрепляет перечень прав и обязанностей членов политической партии, определяет меры воздействия к ним, которые во многом сходны с мерами дисциплинарного и морального воздействия, и затем утверждается компетентным государственным органом.

Во-вторых, корпоративным партийным нормам присущи также и другие качества, свойственные правовым: формальная определенность, реализация через соответствующий порядок и дисциплину членов организации, авторитетность норм для тех, кому они адресованы и др. [3, с. 161].

Отличие партийных актов от правовых документов заключается в особом порядке их принятия. Если основная масса нормативно-правовых актов появляется в результате правотворческой деятельности государства и выражает его волю, то партийные документы формируются руководящими органами политических партий, компетентными в решении организационных и идеологических вопросов партии, и выражают волю ее членов. Руководящие и центральные органы партии разрабатывают рекомендации по основным направлениям программы партии, ее политической стратегии, а съезд партии принимает и утверждает устав и программу партии, вносит в них изменения и дополнения, отменяет принятые решения, определяет основные направления деятельности партии, решает все вопросы внутрипартийной жизни, в том числе о создании, реорганизации или ликвидации региональных отделений и иных структурных подразделений партии.

Корпоративная природа партийных учредительных документов проявляется в том, что они имеют точную количественную определенность [14, с. 35–36]. Хотя нормы этих актов неперсонифицированы, но субъект, которому они адресованы, имеет точную количественную характеристику, так как партии основаны на членстве (участии), и число их членов четко фиксировано и подлежит постоянному контролю как со стороны самой партии, так и Минюста России и его подразделений в регионах. Поскольку создание и приобретение гражданско-правового статуса политической партии сопряжено с приемом в ее ряды новых членов, с ними заключается по сути корпоративный гражданско-правовой договор, на основании которого они берут на себя обязательства добровольно следовать корпоративным нормам, представляющим собой согласование воли ее учредителей и членов партии.

Партийные нормы должны также строго соблюдаться членами партий, как и правовые нормы — всеми гражданами. В обязанности членов партии входит необходимость соотносить свои действия с программой и выполнять устав партии. В уставе многих партий предусмотрена ответственность членов партии за нарушения партийных норм вплоть до исключения из партии. Партийные акты являются

локальными нормативными документами корпоративными по своей природе [16, с. 78–80] в той части, которые регулируют отношения внутри организации и обязательны для тех, кого по своему содержанию прямо или косвенно касаются их предписания. Таким образом, партийным нормам, составляющим учредительные документы политической партии, свойственны институциональный характер, формальная определенность, структурная системность, особые процедуры формирования, нормативность и обеспеченность как внутрипартийными средствами, так и мерами государственного принуждения. Итак, более убедительной и аргументированной представляется концепция об определении устава партии как локального нормативного акта. Но второй учредительный документ партии программе мы не можем приравнять по своей природе и функциональной роли к уставу, следовательно, невозможно считать ее локальным нормативным актом. Поэтому обратимся к анализу других существующих в цивилистике концепций о природе учредительных документов.

Об особой природе корпоративных актов говорят многие современные ученые: А. Б. Бабаев, Р. С. Бевзенко, В. С. Ем, Д. В. Ломакин, Ю. А. Тарасенко. Например, Ю. А. Тарасенко считает, что устав юридического лица-корпорации является «ненормативным», но при этом называет его «правовым актом частного происхождения» [17, с. 287].

Ряд ученых считают, что по своей природе учредительные документы являются учредительными договорами. Роль учредительного документа юридического лица наряду с уставом выполняет также учредительный договор. Он чаще применяется при создании некоторых коммерческих (полных и коммандитных товариществ) и некоммерческих организаций (ассоциаций и союзов). Однако если мы рассмотрим решение организационного комитета о создании политической партии как своего рода соглашение, то его можно оценить, как гражданско-правую сделку корпоративного характера. Члены оргкомитета, граждане РФ в количестве не менее десяти человек оформляют свое намерение о создании партии в виде «протокола собрания организационного комитета, в котором указываются цель его создания, срок полномочий (не более одного года), место нахождения, порядок использования денежных средств и иного имущества оргкомитета, подробные сведения о члене организационного комитета, уполномоченном открыть счет для формирования средств оргкомитета и заключать гражданско-правовые договоры для обеспечения его деятельности». О своем намерении создать партию оргкомитет уведомляет Минюст России. Как указывает С. Е. Заславский, по своему статусу «оргкомитет не является юридическим лицом», однако фактически обладает признаками такового [18, с. 125].

В частности, он открывает расчетный счет в одной из кредитных организаций, имеет в собственности не только денежные средства, но и обособленное имущество, заключает гражданско-правовые договоры. Но распоряжается имуществом оргкомитет до определенного срока, а именно до создания партии, которой он и передает все это имущество и собранные денежные средства. Хотя оргкомитет сам может определить период своей деятельности, но законодательством установлен лишь максимальный срок его функционирования и распоряжения денежными средствами и имуществом — до одного года.

Поскольку Закон о политических партиях четко не обозначает права и обязанности оргкомитета, то, на наш взгляд, целесообразно в договоре его участникам указать ряд спорных моментов, возникающих в правоприменительной практике, в частности, коллективную ответственность этого «квазиюридического лица» за невыполнение обязательств по гражданско-правовым договорам; предметы этих договоров, юридические последствия не выполнения своей главной цели — не создание политической партии, возврат в данном случае денежных средств и имущества, переданных оргкомитету, жертвователям. Таким образом, одним из первых учредительных документов политической партии можно считать учредительный договор, составленный членами оргкомитета. Данный договор является по своей сути согласованием волеизъявлений юридически равных субъектов и порождает определенную совокупность прав и обязанностей данного вида сообщества. Этот договор порождает обязательственные непоименованные отношения, которые по-разному трактуются в научной литературе.

Так, Н. В. Козлова, В. Мамай, В. Мельгунов, Д. И. Степанов, Г. С. Шапкина подобное соглашение называют договором о совместной деятельности по созданию юридического лица [14, с. 216]. Сходные договорные отношения наблюдаются при создании акционерного общества, производственного кооператива, простого товарищества, а также политической партии. Как справедливо указывает Н. В. Козлова, «по своей юридической природе договор о совместной деятельности по созданию юридического лица является консенсуальным, многосторонним, взаимным, возмездным и фидуциарным, может содержать элементы договора в пользу третьего лица и предварительного договора» [14, с. 221]. Данный договор о создании политической партии, как правило, заключается в устной форме. Однако, говоря о необходимости предоставления в Минюст России протокола собрания организационного комитета, представляется необходимым считать данную форму решения общего собрания оргкомитета документальной, т. е. письменной.

Можно выделить следующие условия этого договора: во-первых, достижение общей цели;

во-вторых, совместные действия организаторов, направленные на создание юридического лица; в-третьих, единое место нахождения оргкомитета; в-четвертых, порядок использования денежных средств и иного имущества. Основной функцией договора учредителей о совместной деятельности по созданию юридического лица Н. В. Козлова называет регламентацию «обязательственных отношений учредителей, определение их взаимных прав и обязанностей в процессе создания юридического лица, а также обязанностей перед самим юридическим лицом» [14, с. 219]. Можно ли назвать этот договор учредительным? Хотя согласно ст. 52 ГК РФ только хозяйственное товарищество действует на основе учредительного договора, тем не менее есть юридические лица, которые действуют и на основе устава, и на основе учредительного договора, например, ст. 14 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 14.11.2017) «О некоммерческих организациях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) [19] предусматривает два вида учредительных документов для ассоциаций или союзов: учредительный договор, заключенный их членами, и устав, утвержденный ими. Здесь же определено содержание учредительного договора, который заключают его участники: это обязательство создать некоммерческую организацию, определение порядка совместной деятельности по ее созданию, условия передачи ей своего имущества и участия в ее деятельности, условия и порядок выхода учредителей (участников) из ее состава.

Исходя из содержания данного договора, теоретически можно предположить, что учредительным договором является и договор участников тех оргкомитетов, которые создаются для учреждения и регистрации таких юридических лиц, каковыми являются политические партии. Можно ли назвать отношения между участниками оргкомитета корпоративными? Можно, учитывая тот факт, что корпорацией является организация, основанная на членстве, а так как оргкомитет вместе с уведомлением о намерении создать политическую партию подает в Минюст России сведения не менее чем о десяти членах комитета с указанием их фамилии, имени, отчества, даты рождения, гражданства, контактных телефонов, эти данные очень важны для обозначения серьезности намерения участников оргкомитета выполнить свою миссию — создать политическую партию, реализуя свои полномочия организационного, имущественного и учредительного характера. Итак, между членами оргкомитета складываются корпоративные отношения, так как они основаны на членстве и направлены «на организацию и осуществление деятельности по совместному достижению общих целей» [15, с. 775] — коллективной деятельности.

Однако эти корпоративные отношения не имеют своего продолжения ни после создания партии, ни в случае самороспуска организационного комитета. Договор, который заключают члены оргкомитета с целью создания политической партии нельзя назвать учредительным, так как он не регламентирует корпоративных отношений между юридическим лицом, его учредителями и субъектами, выступающими в качестве его органов. По замечанию Н. В. Козловой, «в качестве учредительного документа учредительный договор выполняет функцию закрепления правового статуса юридического лица» [20], поэтому в отличие от договора о совместной деятельности он действует «с момента его заключения до момента ликвидации юридического лица» [14, с. 227]. Вместе с тем следует признать, что учредительные договоры тоже могут быть разные. Если в самом договоре есть условие его действия до момента создания или регистрации юридического лица, то его действие на этом может прекратиться, и таким образом он будет иметь кратковременный характер.

Таким образом, на этапе подготовки учредительного съезда политической партии организационным комитетом обязательственные отношения между его членами регламентирует договор, какое бы название он не имел, главное, что он выполняет функции установления прав и обязанностей учредителей политической партии. Договор может устанавливать сроки создания политической партии, порядок формирования, использования и передачи средств и имущества оргкомитета созданной партии, заключения гражданско-правовых договоров для обеспечения его деятельности, полномочия членов оргкомитета, состав и величину пожертвований от физических и юридических лиц, условия их возврата жертвователям в случае невыполнения оргкомитетом своей главной цели — создание политической партии. Данные условия договора не включаются в устав, так как он имеет другую недоговорную природу. В отличие от договора устав принимается, изменяется (дополняется) не по соглашению сторон, а по решению высшего коллегиального органа политической партии [14, с. 258]. Устав является постоянно действующим документом, т. е. политическая партия, как и другие юридические лица, основывается и действует на протяжении всего периода своего существования на основе данного учредительного документа. Исходя из того, что учредительный документ «регулирует весь спектр корпоративных отношений в юридическом лице (правоспособность, вопросы управления юридическим лицом, компетенцию его органов и т. д.) от момента его создания до момента прекращения его деятельности, включая порядок ликвидации юридического лица и распределение имущества после ликвидации», можно заключить, что это основной

правовой документ для юридического лица [8, с. 42]. Вследствие этого не договор, а устав и программа для политической партии будут являться главными учредительными документами конститутивного характера.

Итак, устав — это учредительный документ политической партии, регулирующий принципы, условия, способы ее формирования, определяющий наименование, место нахождения, предмет, цель, задачи и виды ее деятельности, организационное строение, систему внутривнутрипартийных отношений в совокупности корпоративных и централизованных правовых норм; устанавливающий правоспособность партии, права и обязанности ее членов, а также лиц, входящих в состав ее органов; это основной закон партийной организации. Программа — главный теоретический и политический документ политической партии, определяющий ее цели, перспективные и ближайшие задачи, пути и способы их осуществления. Устав и программа политической партии подлежат государственной регистрации в ЕГРЮЛ, после чего получают юридическую силу для третьих лиц.

На данный момент в российской доктрине гражданского права и законодательстве нет однозначного ответа на вопрос о природе учредительных документов политических партий [2, с. 7–58]. Поэтому опираясь на уже обоснованные теоретические постулаты, можно строить свои гипотезы о том, что создание политической партии — это достаточно длительный процесс, на разных этапах которого идет оформление соответствующих документов учредительного характера. К этим документам относится не только устав, который заявлен в п. 1 ст. 52 ГК РФ как главный учредительный документ общественного объединения, но и программа, соглашения, решения высшего коллегиального органа организации. Так, на первом этапе образования партии заключается некий корпоративный договор между ее учредителями, инициаторами создания партии, объединенными между собой общими идейными интересами и составляющими организационный комитет для подготовки съезда, создания региональных отделений партии на местах, подготовки устава партии и т. п.

На втором этапе разработки и принятия учредительных документов происходит согласование двух волей: государства и организации, так как они составляются в соответствии с условиями, императивно определяемыми законами (ст. 21 Закона о политических партиях), невыполнение которых влечет за собой отказ в регистрации политической партии, если она попытается нарушить предъявляемые требования. Результатом данного сотворчества законодателя и политической партии является наличие некоего типового устава и как следствие сходство уставов партий, придерживающихся разных идеологических платформ.

На завершающем этапе акты внешнего выражения воли создаваемого юридического лица подлежат признанию или отрицанию со стороны регистрирующих органов государственной власти. В отличие от иных общественных объединений, для которых государственная регистрация является добровольной, политическая партия и ее региональные отделения подлежат обязательной государственной регистрации (ст. 15 Закона о политических партиях), которая осуществляется в соответствии с Федеральным законом 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [21] с учетом специального порядка государственной регистрации политической партии и ее региональных отделений. Несмотря на то что устав, как учредительный документ политической партии теоретически обладает сходством с организационным договором или корпоративной сделкой и имеет частноправовой характер, в реальной действительности его составители вынуждены прежде всего угадывать волю регистрирующих органов. Воля последних в конечном счете оказывается выше воли учредителей партии, так как проверяемые ими учредительные документы проходят тщательную экспертизу и могут быть признаны недействительными, хотя регистрации подлежат не они, а сама политическая партия. К тому же для регистрирующего органа важны не только сами учредительные документы юридического лица, но и порядок его принятия. В частности, Законом установлены требования к проведению учредительного съезда политической партии по количеству представителей от региональных отделений, порядок голосования по вопросам повестки дня и соответственно письменное оформление его решений. Таким образом, учредительные документы организации должны быть приняты правомочным субъектом, в противном случае недействительными могут быть признаны и сами создаваемые юридические лица и их учредительные документы.

Согласимся с мнением Н. В. Козловой, которая считает, что устав юридического лица скорее является не договором, а гражданско-правовой корпоративной сделкой, поскольку она порождает не обязательственное, а корпоративное правоотношение, круг участников которого намного шире, нежели круг участников соглашения между учредителями, так как в него включаются не только «учредители (участники), но и само юридическое лицо, и субъекты, осуществляющие функции его органов» [14, с. 257], а также третьи лица. Согласно ст. 153 ГК РФ, «сделками признаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей». Учреждение политической партии, сопровождающееся составлением и принятием на съезде учредительных документов, включая устав

и программу партии, можно, на наш взгляд, считать гражданско-правовой многосторонней сделкой, так как, во-первых, она, преследуя «гражданско-правую цель» [15, с. 629], достигает юридического результата — основание юридического лица; во-вторых, она порождает гражданские права и обязанности созданного юридического лица; в-третьих, подлежит государственной регистрации, как письменная форма сделки.

Сделочную теорию развивает Д. И. Степанов, который считает, что устав, учредительные и иные документы являются формами сделок, они лишь оформляют их содержание и иных юридических фактов, совершаемых в связи с деятельностью корпорации [4, с. 9–37].

Программа партии по форме напоминает оферту, так как это, по сути «адресованное одному или нескольким конкретным лицам предложение, которое достаточно определенно и выражает намерение лица, сделавшего предложение» (ст. 435 ГК РФ). Граждане РФ, познакомившись с данным предложением, могут как принять его, вступив в организацию, так и проигнорировать или принять к сведению. Устав и программа партии напоминают также договор присоединения (ст. 428 ГК РФ), так как вступающие в партию (юридическое лицо) новые участники присоединяются к предложенному им уставу и программе целиком [14, с. 256].

Партийные учредительные документы являются юридическими фактами гражданского права, согласно концепции В. А. Белова, так как они имеют гражданско-правовые последствия, в том числе возникновение, изменение или прекращение гражданских правоотношений вновь созданного юридического лица — политической партии. Это факты являются длящимися, так как партийные документы имеют не только учредительный характер, но и пролонгированное действие вплоть до ликвидации самой организации. Данные факты относятся к разряду юридических действий, т. е. имеют сознательный и волевой характер, зависят от воли и активных действий частных лиц, направленных на достижение определенного результата — создание и деятельность политической партии [15, с. 468–471].

До этого мы рассматривали партийные учредительные документы, в частности уставы, как сделки. Но более точно их можно называть актами корпоративного волеизъявления или корпоративными актами. Для нахождения отличий между сделками и корпоративными актами как разными видами правомерных актов частных лиц обратимся к аргументам, содержащимся в работе В. А. Белова. По его мнению, различие между ними состоит в природе «той воли, которая ими выражается: сделки — это акты-выразители индивидуальной эгоистической воли, корпоративные же акты — это

акты-выразители коллективной воли (общей или воли большинства). Сделки представляют собой акты, объединяющие различные по направленности воли частных лиц. Корпоративные же акты — это акты коллективной воли всех или большинства лиц, их принявших» [15, с. 475]. По мнению Барсуковой «устав несет в себе волевое содержание, то есть в первую очередь воплощает в себе волю учредителей юридического лица, а уже потом государственную волю посредством его государственной регистрации» [2, с. 27].

Вслед за волей следуют действия, направленные на достижение поставленных целей. Например, устав Либерально-демократической партии закрепил в качестве цели организации: «формирование общественного мнения; политическое образование и воспитание граждан; выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти», а также выдвижение кандидатов на всех видах выборов» [21].

В связи с этим поддерживает точку зрения В. А. Белова, сформулировавшего определение корпоративных актов, как «правомерные действия частных лиц, направленные на гражданско-правовую оценку процессов организации и осуществления деятельности по совместному достижению общих целей (союзной, коллективной или корпоративной деятельности)» [16, с. 778]. Взгляды В. А. Белова дополняют концепцию Н. В. Козловой о юридической природе корпоративного акта как сделки, называя его «сделкоподобным действием». Корпоративные акты политической партии также имеют частное волевое происхождение, подразумевают действие, имеющее юридическую направленность на «динамику общей гражданской либо специальной корпоративной правоспособности участников общей деятельности» [15, с. 781–782]. Обладая внутренним организационным единством, целостностью, политическая партия является субъектом прав и обязанностей и как юридическое лицо выражает единую волю в своих действиях, принятии решений по ведению общих дел. Все члены партии приобретают равные права по отношению друг к другу и к специально создаваемому юридическому лицу и обязаны подчиняться общей воле объединения, тем формально установленным правилам, которые содержатся в корпоративных актах, в частности, партийном уставе. Партийная дисциплина — это и есть состояние юридической связанности членов партии и влияние корпоративных актов на гражданскую правоспособность участников общей деятельности ради достижения общих интересов. «Сами члены (участники) этого коллектива признают

наличие у коллектива» способности властвовать над своими членами (участниками) и «соглашаются подчиняться той власти, которая будет проявлять себя в ходе реализации этой способности». А государство, «регламентируя строение, создание и деятельность коллективов одних типов и допускающая либо, и вовсе прямо запрещая создание коллективов других типов, подчеркивает тем самым признание либо отрицание юридического значения актов реализации коллективной власти — корпоративных актов известного содержания и формы (типа)» [15, с. 783].

Таким образом, корпоративные учредительные документы политической партии по сути имеют корпоративный правовой характер, так как они представляют собой согласование коллективных и частных волей и интересов, соединяют императивность общегосударственных норм и самостоятельность, инициативность корпоративной организации. В иерархии учредительных документов политической партии на первом месте стоит устав, далее идет программа, учредительные договор или соглашение между членами организационного комитета, далее решения высших органов партии, оформленные в письменной форме в форме протоколов.

Пристатейный библиографический список

1. Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004.
2. Барсукова Л. И. Гражданско-правовая характеристика учредительных документов: монография. Петропавловск-Камчатский: КамГУ имени Витуса Беринга, 2014.
3. Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М. ИКД «Зерцало-М», 2002.
4. Социология права: учеб. пособие / под ред. В. М. Сырых. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрид. дом «Юстицинформ», 2002.
5. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001.
6. СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.
7. Долгих Ф. И. Правовые аспекты создания, государственной регистрации и ликвидации политических партий в России: монография. М.: Юрист, 2016.
8. Юридические лица в российском гражданском праве: монография: в 3 т. Т. 3. Создание, реорганизация и ликвидация юридических лиц / отв. ред. А. В. Габов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2016.
9. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Там же. 1996. № 5. Ст. 410; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ // Там же. 2001. № 49. Ст. 4552; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Там же. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496.
10. СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
11. Программа Всероссийской партии «Единство и Отечество» Единая Россия // Министерство юстиции РФ: сайт. URL: <http://minjust.ru/ru/node/2378> (дата обращения: 20.03.2018).
12. Программа политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» // Министерство юстиции РФ: сайт. URL: <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/KPRF> (дата обращения: 20.03.2018).
13. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 439.
14. Козлова Н. В. Правосубъектность юридического лица. М.: Статут, 2005.
15. Белов В. А. Гражданское право: в 2 т. Т. II. Общая часть. Лица, блага, факты: учебник для бакалавров. М.: Издательство Юрайт, 2012.
16. Юдина Е. В. Корпоративное право и корпоративные отношения: учеб. пособие / Е. В. Юдина. Новочеркасск: ЮРГТУ (НПИ), 2012.
17. Корпоративное право: Актуальные проблемы теории и практики / под общ. ред. В. А. Белова. М.: Издательство Юрайт, 2009.
18. Заславский С. Е. Политические партии России: проблемы правовой институционализации. М.: Институт права и публичной политики, 2003.
19. СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
20. Козлова Н. В. Учредительный договор о создании коммерческих обществ и товариществ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993.
21. СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431.
22. Устав Политической партии ЛДПР — Либерально-демократическая партия Россия // Министерство юстиции РФ: сайт. URL: <http://minjust.ru/ru/node/2278> (дата обращения: 20.03.2018).

References

1. Marchenko M. N. *Teoriya gosudarstva i prava : uchebnik. 2-e izd., pererab. i dop.* [Theory of the state and right: textbook]. M. : TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2004.
2. Barsukova L. I. *Grazhdansko-pravovaya harakteristika uchreditel'nyh dokumentov : monografiya* [Civil characteristic of constituent documents: monograph]. Petropavlovsk-Kamchatskij : KamGU imeni Vitusa Beringa, 2014.
3. Lejst O. E. *Sushchnost' prava. Problemy teorii i filosofii prava* [Sushchnost is right. Problems of the theory and legal philosophy]. M. IKD «Zercalo-M», 2002.
4. *Sociologiya prava : ucheb. posobie / pod red. V. M. Syryh. 2-e izd., pererab. i dop* [The sociology is right: studies. a grant]. M. : YUrid. dom «Yusticinform», 2002.
5. *Teoriya gosudarstva i prava : kurs lekcij / pod red. N. I. Matuzova i A. V. Mal'ko. 2-e izd., pererab. i dop.* [Theory of the state and right: a course of lectures]. M. : Yurist, 2001.
6. SZ RF. 2001. № 29. St. 2950.
7. Dolgih F. I. *Pravovye aspekty sozdaniya, gosudarstvennoj registracii i likvidacii politicheskikh partij v Rossii : monografiya* [Legal aspects of creation, state registration and liquidation of political parties in Russia: monograph]. M. : Yurist, 2016.
8. *Yuridicheskie lica v rossijskom grazhdanskom prave : monografiya : v 3 t. T. 3. Sozdanie, reorganizaciya i likvidaciya yuridicheskikh lic / otv. red. A. V. Gabov* [Legal entities in the Russian civil law]. M. : Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii ; INFRA-M, 2016.
9. *Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii, chast' pervaya ot 30.11.1994 № 51-FZ* [Civil code of the Russian Federation] // SZ RF. 1994. № 32. St. 3301; *chast' vtoraya ot 26.01.1996 № 14-FZ* // Tam zhe. 1996. № 5. St. 410; *chast' tret'ya ot 26.11.2001 № 146-FZ* // Tam zhe. 2001. № 49. St. 4552; *chast' chetvertaya ot 18.12.2006 № 230-FZ* // Tam zhe. 2006. № 52 (CH. 1). St. 5496.
10. SZ RF. 1995. № 21. St. 1930.
11. *Programma Vserossijskoj partii «Edinstvo i Otechestvo» Edinaya Rossii* [Program of the All-Russian party "Unity and Fatherland" Uniform Russia] // Ministerstvo yusticii RF : sajt. URL: <http://minjust.ru/ru/node/2378> (data obrashcheniya: 20.03.2018).
12. *Programma politicheskoy partii «Kommunisticheskaya partiya Rossijskoj Federacii»* [Program of political party "Communist Party of the Russian Federation"] // Ministerstvo yusticii RF : sajt. URL: <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/KPRF> (data obrashcheniya: 20.03.2018).
13. *Konstituciya Rossijskoj Federacii, prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993* [The constitution of the Russian Federation] // SZ RF. 2014. № 31. St. 439.
14. Kozlova N. V. *Pravosub'ektnost' yuridicheskogo lica* [Legal personality of the legal entity]. M. : Statut, 2005.
15. Belov V. A. *Grazhdanskoe pravo : v 2 t. T. II. Obshchaya chast'. Lica, blaga, fakty : uchebnik dlya bakalavrov* [Civil law]. M. : Izdatel'stvo Yurajt, 2012.
16. Yudina E. V. *Korporativnoe pravo i korporativnye otnosheniya: ucheb. posobie* [Corporate law and corporate relations] / E. V. Yudina. Novochebassk : YURGTU (NPI), 2012.
17. *Korporativnoe pravo: Aktual'nye problemy teorii i praktiki* [Current problems of the theory and practice] / pod obshch. red. V. A. Belova. M. : Izdatel'stvo Yurajt, 2009.
18. Zaslavskij S. E. *Politicheskie partii Rossii: problemy pravovoj institucionalizacii* [Political parties of Russia: problems of a legal institutionalization]. M. : Institut prava i publichnoj politiki, 2003.
19. SZ RF. 1996. № 3. St. 145.
20. Kozlova N. V. *Uchreditel'nyj dogovor o sozdanii kommercheskikh obshchestv i tovarishchestv : dis. ... kand. jurid. nauk* [The foundation agreement about creation of commercial societies and associations]. M., 1993.
21. SZ RF. 2001. № 33 (ch. I). St. 3431.
22. *Ustav Politicheskoy partii LDPR – Liberal'no-demokraticeskaya partiya Rossiya* [The charter of Political party LDPR – the Liberal Democratic Party Russia] // Ministerstvo yusticii RF : sajt. URL: <http://minjust.ru/ru/node/2278> (data obrashcheniya: 20.03.2018).

ОБЩИЕ И ЧАСТНЫЕ ВОПРОСЫ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СВЕТЕ ИЗУЧЕНИЯ ФЕНОМЕНА ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ И БОРЬБЫ С НЕЙ

Актуальность избранной проблематики связана с тем, что она ранее не являлась предметом отдельного изучения. Предметом настоящей работы является сфера противодействия преступности.

Целевое предназначение публикации заключается в рассмотрении особенностей уголовно-исполнительной политики через взаимосвязь с уголовно-правовой политикой на примере противодействия преступлениям, связанным с торговлей людьми.

Методология преимущественно заключается в формально-логическом, системно-структурном, историко-правовом, компаративистском анализе развития национальной уголовно-исполнительной системы в целом и в отношении лиц, осужденных за торговлю людьми с одновременным обращением к экспертным оценкам казахстанских и российских ученых.

Основные результаты заключаются в выявлении характерных трендов учетно-регистрационной и судебной практики по делам о преступлениях, связанных с торговлей людьми через призму сопоставления аналитических документов и экспертных материалов Верховного Суда, Комиссии по правам человека, Института Генеральной прокуратуры, Института законодательства Министерства юстиции Республики Казахстан. Область применения: научно-экспертная деятельность вышеназванных ведомств, правотворчество, правоприменительная практика.

Согласно сделанным выводам необходимо осуществлять перманентный мониторинг каждой из подсистем политики в сфере противодействия преступности на предмет эффективности и способности оперативно реагировать на современные вызовы с составлением актуализированной криминологической информации. В целях дальнейшего совершенствования уголовной политики, в том числе уголовно-правовой и уголовно-исполнительной необходимо обеспечивать непрерывность, комплексность, системность, синхронность, широкое вовлечение независимых научных экспертов.

БЕКМАГАМБЕТОВ

Алимжан Бауржанович,
заместитель директора по науке
Костанайского филиала
ФГБОУ «ЧелГУ»,
докторант РУДН,
кандидат юридических наук,
доцент (г. Костанай)
adilet1979@mail.ru

**Преступления, связанные
с торговлей людьми;
уголовно-правовая политика;
уголовно-исполнительная
политика;
судебная практика;
назначение наказаний;
права и свободы осужденных**

**Alimzhan B.
BEKMAGAMBETOV**,
the senior lecturer of the department
of Criminal Law and Process of the
Northern (Arctic) Federal University
named after M. V. Lomonosov
(Arkhangelsk),
kolibry04@mail.ru.

**Crimes connected with trafficking
in human beings; criminal policy;
penitentiary policy;
judicial practice;
punishment;
rights and freedoms of convicts**

GENERAL AND PARTICULAR QUESTIONS OF PENITENTIARY POLICY IN THE LIGHT OF RESEARCHING INTO THE PHENOMENA OF CRIMES CONNECTED WITH TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS AND COUNTERACTION OF THEM

The relevance of the chosen perspective is connected with the fact that it wasn't a subject of separate studying earlier. A subject of the real work is the sphere of counteraction of crime.

The target mission of the publication consists in consideration of features of criminal and executive policy through interrelation with criminal and legal policy on the example of counteraction to the crimes connected with human trafficking.

The methodology mainly consists in the formal and logical, system and structural, historical and legal, komparativistsky analysis of development of a national penal correction system in general and concerning the persons condemned for human trafficking with the simultaneous appeal to expert estimates of the Kazakhstan and Russian scientists.

The main results consist in identification of characteristic trends registration and registration and jurisprudence on cases of the crimes connected with human trafficking through a prism of comparison of analytical documents and expert materials of the Supreme Court, Commission on Human Rights, Institute of the Prosecutor General's Office, Institute of the legislation of the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan. Scope: scientific and expert activity of the above-named departments, law-making, law-enforcement practice.

According to the drawn conclusions it is necessary to carry out permanent monitoring of each of policy subsystems in the sphere of counteraction of crime regarding efficiency and ability to react quickly to modern calls with drawing up the staticized criminological information. For further improvement of criminal policy, including criminal and legal and criminal and executive it is necessary to provide continuity, complexity, systemacity, synchronism, broad involvement of independent scientific experts.

УДК 343

В новейшей истории Казахстан целенаправленно и последовательно создал и развивает собственную политико-правовую систему, основанную на прогрессивных общегуманитарных ценностях и высоких международных стандартах в сфере прав и свобод человека и гражданина. Это ярко проявляется и в такой сфере, как противодействие торговле людьми.

В рамках реализации Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 годы [1], Закона о ратификации Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. [2], решения Совета глав государств СНГ «О программе сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми на 2014–2018 годы» [3], в стране сформирован определенный комплексный механизм, наработан отечественный правоприменительный и правозащитный опыт.

Сегодня действует специально созданная Межведомственная комиссия по вопросам борьбы с незаконным вывозом, ввозом и торговлей людьми при Правительстве Республики Казахстан, в составе которой ряд государственных и правоохранительные органы.

Свой вклад вносят Международная организация по миграции, Миссия в Республике Казахстан, Центр организации безопасности и сотрудничеству в Европе в г. Астана, Союз кризисных центров Казахстана, ряд неправительственных организаций, СМИ во всех регионах страны.

Всеми субъектами на основе профессионального конструктивного диалога и продуктивного практического взаимодействия реализуется политика противодействия преступности, связанной с торговлей людьми. Одним из итогов такой работы является разработка разноплановых документов нормативного, правоприменительного, правозащитного характера, имеющих социально-значимый характер.

Мониторинг, систематизация, оперативное предоставление доступа граждан и всех заинтересованных организаций и учреждений к качественной криминологической информации является залогом совершенствования концептуального и методологического обеспечения модернизации уголовной политики и повышению уровня законности, правопорядка и социальной безопасности в контексте реализации Плана нации «Современное государство для всех».

Развивая деятельность по поиску оптимальных путей совершенствования антикриминальной деятельности в сфере противодействия преступности, связанной с торговлей людьми, заметим, что значительная активизация соответствующей национальной межведомственной комиссии уже

демонстрирует заметные успехи и прогрессивные достижения.

В новейшей истории проблематика торговли людьми была отражена в первой государственной программе правовой реформы 1994 г., в последующих концепциях правовой политики 2002 и 2009 гг., во всех программах профилактики правонарушений и борьбы с преступностью (см. Государственная программа по борьбе с преступностью и укреплению правопорядка в Республике Казахстан на 1997–1998 годы и основным направлениям правоохранительной деятельности, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 20.06.1997 г. № 3558 [4]; Программа борьбы с преступностью в Республике Казахстан на 2000–2002 гг., утвержденная постановлением Республики Казахстан от 31.10.2000 № 1641 [5]; Программа профилактики правонарушений и борьбы с преступностью в Республике Казахстан на 2003–2004 гг., утвержденная постановлением Правительства Республики Казахстан от 29.12.2002 № 1430 [6]; Программа профилактики правонарушений и борьбы с преступностью в Республике Казахстан на 2005–2008 гг., утвержденная постановлением Правительства Республики Казахстан от 24.12.2004 № 1355 [7]; Отраслевая программа профилактики правонарушений в Республике Казахстан на 2011–2013 гг., утвержденная постановлением Правительства Республики Казахстан от 21.12.2010 № 1390 [8]), была предметом перманентного правового мониторинга и совершенствования норм уголовного законодательства по вопросам противодействия торговле людьми [9, с. 14, 15, 20], в том числе торговли несовершеннолетними [10, с. 11–14, 18, 21, 27, 28]. Верховный Суд Республики Казахстан не просто принял специальное нормативное постановление в 2012 г., в которое в 2017 г. были внесены поправки, но и составил два важных аналитических документа — Обобщение судебной практики по уголовным делам, связанным с торговлей людьми за 2013 и 2014 годы (предусмотренным ст. 125 ч. 3 п. «б», 128, 132–1, 133, 270, 271 УК Республики Казахстан) [11, с. 36–64], Обобщение по вопросам обеспечения в судебном разбирательстве прав потерпевших по делам о торговле людьми (на основе рассмотренных в 2014–2015 гг. уголовных дел) [12, с. 78–108]. Постоянно внимание к проблематике торговли людьми связано в первую очередь с выполнением принятых республикой международных обязательств. Это сопровождается перманентным реформированием законодательства антикриминального цикла как инструментария уголовной политики государства.

Отечественный ученый-правовед Т. К. Акимжанов убежден, что «уголовная политика должна охватывать в первую очередь вопросы наказуемости деяний, содержания самого наказания и его назначения. Поэтому и определение уголовной

политики должно охватывать именно указанные направления» [13, с. 13].

В одном из новейших учебников авторы подчеркивают, что «исполнение наказания — важнейший этап в борьбе с преступностью» [14, с. 8], отражающий результативность совместных усилий правоохранительных органов. Точка соприкосновения между двумя разновидностями генетически родственных разновидностей уголовной политики, к примеру, одни ученые выражают следующим образом: «уголовно-исполнительная политика является в определенном смысле производной от уголовно-правовой, служит своеобразной формой реализации уголовно-правовой политики» [15, с. 31]. Здесь важным моментом выступает гармонизация уголовного и уголовно-исполнительного законодательства в части обеспечения комплексного подхода реализации целей наказания: исправления осужденного и превенция новых уголовных правонарушений. Правовые пробелы и коллизии, отсутствие единообразия в следственной, прокурорской и судебной практики по делам о торговле людьми, коррупционные проявления на самых различных этапах судопроизводства и исполнения наказания, к сожалению, все еще не редкость. Из опыта эмпирических наблюдений, изучения уголовных дел, тематических бесед со следственными работниками, представителями НПО Костанайской области непосредственно оказывающими социальную помощь жертвам торговли людьми мы приходим к весьма неутешительным выводам. В первую очередь, уголовные дела с инкриминированием норм УК Республики Казахстан о торговле людьми (ст. 128) очень сложно «доходят» до суда. А если даже доводятся, то благополучно там «разваливаются». Однако не все.

Поскольку одним из показателей эффективности уголовной юстиции является судебная практика в части вынесенных приговоров и назначенных видов наказаний, что служит связующим звеном между уголовно-правовой и уголовно-исполнительной политикой, то приведем ряд соответствующих статистических данных из одного из обобщений Верховного Суда 312 уголовных дел за 2013 и 2014 гг.

Для полноты картины будут предоставлены максимально обширные сведения.

В 2014 г. по ч. 3 ст. 125, ч. 3 ст. 126, ст. 128, 132–1, 133, 270 и 271 УК осуждено 185 лиц (в 2013 году — 175), что свидетельствует о небольшом росте количества уголовных дел.

В 2014 г. из 185 (в 2013 г. из 175) к лишению свободы осуждено 40 лиц, или 21,6% (в 2013 г. — 42 лица, или 24%); условно осуждено 140 лиц, или 75,7% (2013 г. — 113 лиц, или 64,6%).

В разрезе статей УК число осужденных лиц к лишению свободы выглядит следующим образом:

— по ст. 133 УК — 14 лиц, или 35% (в 2013 г. — 13 лиц, или 30,9%);

— по ст. 271 УК — 9 лиц, или 22,5% (в 2013 г. — 3 лица, или 7,1%);

— по ст. 128 УК — 5 лиц, или 12,5% (в 2013 г. — 4 лица, или 9,5%);

— по ч. 3 ст. 125 УК — 5 лиц, или 12,5% (в 2013 г. — 8 лиц, или 19%);

— по ст. 270 УК — 2 лица, или 5% (в 2013 г. — 1 лицо, или 2,4%);

— по ст. 132–1 УК — 1 лицо, или 2,5% (в 2013 г. — 1 лицо, или 2,4%).

В разрезе статей УК количество условно-осужденных следующее:

— по ст. 271 УК — 119 лиц, или 85% (в 2013 г. — 106 лиц, или 93,8%);

— по ст. 133 УК — 15 лиц, или 10,7% (в 2013 г. — 3 лица, или 2,6%);

— по ст. 128 УК — 3 лица, или 2,1% (в 2013 г. — 2 лица, или 1,7%);

— по ч. 3 ст. 126 УК — 1 лицо, или 0,7% (в 2013 г. — 0);

— по ч. 3 ст. 125 УК — 0 лиц (в 2013 г. — 0);

— по ст. 270 УК — 2 лица, или 1,4% (в 2013 г. — 1 лицо, или 0,9%);

— по ст. 132–1 УК — 0 лиц (в 2013 г. — 1 лицо).

За анализируемый период всего освобожден от наказания один человек в 2013 г., в 2014 г. — 0.

Таким образом, видно, что судебная практика характеризуется в основном назначением наказания в виде лишения свободы в основном за преступление, предусмотренное ст. 271 УК (вовлечение в занятие проституцией). Это в принципе не вызывает удивления в контексте мировых трендов в сфере торговли людьми. На наш взгляд, интересен другой факт — значительное количество лиц условно осужденных по делам, связанным с сексуальной эксплуатации в рамках ориентации на реализацию принципа гуманизма. Главное, чтобы при этом не нарушался принцип справедливости, и это реально способствовало бы достижению законодательно закрепленных целей уголовного наказания.

Весьма важно стремление органов правопорядка к реализации такого принципа как неотвратимость ответственности, о чем свидетельствует тот факт, что за тот же вышеназванный период (2013–2014 гг.) с вынесением обвинительного приговора было рассмотрено 312 дел в рамках, которых осуждено 360 лиц и нет ни одного оправданного.

Из общих закономерностей можно констатировать, что ежегодно органами полиции возбуждается свыше 300 уголовных дел о преступлениях, связанных с торговлей людьми, до суда по различным обстоятельствам «доходят» не все. Согласно данным Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан в 2015 г. количество возбужденных дел составило 345, в том числе по ст. 116

(принуждение к изъятию или незаконное изъятие органов и тканей человека) — 1, по ст. 125 ч. 3 п. 2 УК Казахстана (похищение человека с целью эксплуатации) — 2, по ст. 128 УК Казахстана (торговля людьми) — 41, по ст. 134 (вовлечение несовершеннолетнего в занятие проституцией) — 18, по ст. 135 УК (торговля несовершеннолетними) — 46, по ст. 308 УК Казахстана (вовлечение в занятие проституцией) — 36, по ст. 309 УК Казахстана (организация или содержание притонов для занятия проституцией и сводничество) — 199. Также возбуждено четыре уголовных дела за создание и руководство организованной группой, в целях совершения одного или нескольких преступлений, связанных с торговлей людьми. Без учета ст. 309 было расследовано 153 уголовных дела, из них в суде рассмотрено 12 дел, по которым осуждено 17 лиц с назначением от одного года до семи лет лишения свободы [16, с. 90]. Из данного документа вытекает также, что острее пунитивного воздействия сводится к назначению такого вида наказания, как лишение свободы. В целом, такая ситуация характерна и для предшествующего периода.

Так, по данным Комиссии по правам человека в 2011–2012 г. было осуждено 265 лиц, в том числе по статье 125 ч. 3 п. «б» (похищение человека с целью эксплуатации) — 4, по ст. 126 ч. 3 п. «б» (незаконное лишение свободы с целью эксплуатации) — 12, по ст. 128 УК (торговля людьми) — 19, по ст. 132–1 УК (вовлечение несовершеннолетнего в проституцию) — 1, по ст. 133 УК (торговля несовершеннолетними) — 16, по ст. 270 (вовлечение в занятие проституцией) — 2, по ст. 271 УК (содержание притонов для занятия проституцией) — 211 [17, с. 23]. Таким образом, анализ различных источников информации свидетельствует о том, что ежегодно регистрируется от 300 до 700 уголовных дел, из которых до суда доходит чуть меньше половины из них.

В сравнительно-правовом плане обратимся к опыту России. Коллектив авторов научного доклада, отмечает, что подобные диспропорции характерны для деятельности судов многих стран и приводят такие данные. За совершение преступлений, предусмотренных ст. 127–1 УК РФ, 70% осужденных были приговорены к лишению свободы (это преступление, за совершение которого суды применяют самые суровые наказания), остальные 30% приходятся на назначение лишения свободы условно [18, с. 195, 196]. В этой связи приведем экспертное мнение С. Ю. Скобелина, который пишет: «Прослеживая практику применения отдельных видов наказания и условного осуждения с 2001 по 2007 годы, необходимо подчеркнуть, что из всех осужденных за этот период условное осуждение стабильно занимало лидирующее положение, а именно применялось к каждому второму осужденному (45,1–57,5%)» [19, с. 126]. Большой процент «отсеивания» уголовных

дел, довольно либеральный подход судов к назначению наказаний является серьезной проблемой политики противодействия преступности, связанной с торговлей людьми.

Кроме того, проблема объективности, достоверности правовой статистики не дает оценить реальный масштаб этих злодеяний. В этой связи полагаем целесообразным привести обзор мнений. В. А. Уткин пишет: «Едва ли нуждается в дополнительном обосновании объективная взаимосвязь между формированием уголовного законодательства и судебной практикой как проявлением уголовно-правовой политики и уголовно-исполнительным законодательством и уголовно-исполнительной деятельностью как элементами уголовно-исполнительной политики. Однако на практике такое взаимодействие имеет место далеко не всегда» [20, с. 10]. Рассогласованность между двумя подсистемами уголовной политики и их инструментариями не способствуют достижению целей уголовного наказания, отражается и на состоянии преступности. Так, Е. А. Саламатов, предметно изучающий проблематику количественных показателей «тюремного населения», обратил внимание на то, что «динамика численности заключенных в пенитенциарных учреждениях не обязательно параллельна динамике зарегистрированных в стране преступлений и здесь нужно учитывать: изменение вектора уголовной политики» [21, с. 72].

Схожую точку зрения выражает один из разработчиков проекта УИК Республики Казахстан 2014 г. А. Б. Скаков, который заявил, что «статистические показатели реализации уголовно-исполнительной политики Казахстана, направленной на снижение численности осужденных в пенитенциарных учреждениях, свидетельствуют о том, что коренные изменения по ее улучшению не достигаются» [22, с. 91]. Далее им приведен достаточно известный и соответствующий т. н. транзитным обществам набор факторов.

Нельзя также не затронуть проблему института судимости, который продолжает оставаться одним из серьезных препятствий ресоциализации осужденных. В этой связи, по справедливому утверждению Р. Е. Джансараевой, «в Республике Казахстан не разработаны подходы к определению показателей возможного или приемлемого уровня судимости населения, предельного наполнения мест лишения свободы и других элементов, определяющих уровень реализации карательного аспекта уголовной политики» [23, с. 6]. Вместе с тем разрешение этой проблемы, в том числе за счет введения категории уголовных проступков, будет способствовать достижению одной из важнейших целей наказания — исправления осужденного путем мотивации скорейшему интегрированию в общество при условии осознания, что этот социум его

примет, не выставляя барьер в виде судимости. Следственно-судебная практика о преступности, связанной с торговлей людьми показывает, что вовлечением, организацией занятия проституцией, нередко занимаются лица женского пола, ранее судимые за такие же деяния, либо которые сами в недавнем прошлом занимались этим видом деятельности. Исправление таких людей зависит от эффективности пенитенциарной системы, которая в свете имеющихся дефектов и изъянов настолько дискредитировала себя, что наталкивает отдельных деятелей на предложение альтернативных мер, как, например, неоднократно озвученное предложение о легализации проституции. На наш взгляд такой путь неверный и безнравственный, а на самом деле другой альтернативы дальнейшему совершенствованию криминологической, уголовно-правовой и уголовно-исполнительной политики в сфере борьбы с торговлей людьми с использованием новейших научно-технологических разработок просто нет. Стартовавшая всеобъемлющая цифровизация, работа по масштабированию и тиражированию ноу-хау в сфере противодействия преступности в ближайшем времени дадут свой социально-значимый и полезный результат.

Сегодня осужденные к лишению свободы лица, в том числе и те, кто совершил преступления, связанные с торговлей людьми, испытывают на себе все особенности современной уголовно-исполнительной системы, пребывающей в фазе перманентного реформирования. Это обязательно должно подвергаться постоянному конструктивно-критическому анализу, поскольку как еще в 2009 г. справедливо отмечал М. А. Аюбаев «международные стандарты, которым стремится соответствовать уголовно-исполнительная система Республики Казахстан, требуют поиска новых подходов к организации исполнения наказания и адаптации осужденных после их освобождения из мест лишения свободы» [24, с. 78].

Два направления деятельности, на которые в данный момент сделан особый акцент:

- 1) обеспечение прав и свобод осужденных путем модернизации режима отбывания наказания;
- 2) ресоциализация осужденных, т. е. содействие их реинтеграции в законопослушное общество и стремление к активной, позитивной и продуктивной деятельности в нем.

Все эти аспекты последовательно были отражены в Программах дальнейшего развития уголовно-исполнительной системы Республики Казахстан на 2004–2006 гг. (см. Постановление Правительства Республики Казахстан от 31.12.2003 № 1376 «Об утверждении Программы дальнейшего развития уголовно-исполнительной системы Республики Казахстан на 2004–2006 годы» [25]), на 2007–2009 гг. (см. Постановление Правительства Республики Казахстан от 06.08.2007 № 673 «Об утверждении Программы

дальнейшего развития уголовно-исполнительной системы Республики Казахстан на 2007–2009 годы» [26]), в Концепции совершенствования уголовно-исполнительной политики в Республике Казахстан на 2007–2015 гг. (см. Указ Президента Республики Казахстан от 25.09.2006 № 906 «О Концепции совершенствования уголовно-исполнительной политики в Республике Казахстан на 2007–2015 годы» [27]).

Каждому этапу развития присущи свои особенности, которые зависят от экономического базиса, модернизации политико-правовой сферы, духовно-нравственного возрождения нации.

Еще в 2004 г. Х. Х. Валиев на форуме пенитенциаристов отмечал: «Условно подразделяя ее на политику в сфере предупреждения преступности, уголовную политику и уголовно-исполнительную политику, можно сказать, что она полностью отражает новые экономические отношения и новые политические позиции в отношении прав человека, возникшие в нашем обществе в последнее десятилетие» [28, с. 121]. С вышеотмеченным диссонирует факт существования постыдных явлений как трудовое и сексуальное рабство. Однако еще печальнее, что в нынешних условиях все внимание больше заострено на преступнике (осужденном), нежели на потерпевших. Представляется, что это серьезная проблема разбалансированности уголовной политики, решить которую можно за счет гармонизации и одновременно одинаковой приоритетизации прав и свобод всех участников судопроизводства. Как этого добиться? За счет комплексного применения всего арсенала инновационных технологий и избавления рудиментов, являющихся тормозом на пути прогресса.

Приведем экспертное мнение российских ученых, констатирующих схожие закономерности, характерные для постсоветского пространства. Так, Ю. А. Кашуба пишет: «Изменения политики государства произошли в последние два десятилетия. Речь идет об: отношении к правам осужденных; новых экономических отношениях, возникших в обществе; существенных преобразованиях в производственной деятельности исправительных учреждений; деполитизации воспитательной работы с ними (возникший вакуум в воспитательной работе с осужденными в этот период заполнили многочисленные религиозные организации: баптистов, евангелистов и пр.); изменении организационных основ уголовно-исполнительной системы» [29, с. 16].

Краеугольным камнем современной уголовной политики выступает ресоциализация, в рамках которой также происходит реализация постулата о приоритетности прав и свобод человека, ставшего идеологической основой гуманизации пенитенциарной системы. Так, Б. К. Шнарбаев, А. Е. Мизанбаев, А. Б. Молдашева полагают, что «в условиях гуманизации уголовно-исполнительной политики вопрос

социальной защиты лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, их прав и интересов является приоритетным в общей системе нормотворческого процесса», даже предложили собственные проекты концепции, закона и подзаконных актов [30, с. 7].

В историко-сравнительном аспекте можно констатировать, что ряд высказанных мыслей отечественными учеными в период с 2005 по 2012 г. весьма схожи и еще актуальны, несмотря на активное реформирование уголовно-исполнительной системы.

Так, в монографии, отражающей ключевые аспекты и основные результаты докторской диссертации Б. Ж. Жунусов обратил внимание на то, что страна получила в наследство систему исполнения наказания, сформированную «более тридцати лет назад в условиях централизма», которая решала в основном две задачи: «изоляция осужденных от общества и использование их труда на низко-рентабельных производствах» [31, с. 29]. Далее автор указывал на то, что ведомственная закрытость исправительных учреждений, которая привела к самоизоляции, самодеятельности в плане формирования основ пенитенциарной политики. Не удивительно, что «применяемые ими меры нередко носили непоследовательный характер, не затрагивали основ самой системы исполнения уголовных наказаний» [31, с. 29].

Правильный выход заключался в том, чтобы система становилась более транспарентной и стремилась к соответствию прогрессивному опыту, накопленному другими странами с одновременным учетом собственных позитивных наработок в виде проведенных исследований, проведенных научно-прикладных форумов и выдвинутых на них резолюциях с конкретными практическими рекомендациями.

На одной из таких конференций К. Х. Рахимбердин верно заметил, что «будущее уголовно-исполнительной системы во многом зависит от степени зрелости гражданского общества, сохранения либеральных тенденций уголовной политики, совершенствования деятельности различных звеньев государственного управления и развития концептуальных подходов к определению стратегии борьбы с преступностью и обеспечению безопасности общества» [32, с. 131].

Он же в своей монографии обратил внимание на определенные сдвиги в этом вопросе, вместе с тем, упоминая о «застарелых» проблемах, связанных с таким видом наказания как лишение свободы, которое, несмотря на все реформаторские усилия, «пока остается наиболее применяемым из всех видов наказаний в Казахстане и России» [33, с. 100].

На одном из крупных форумов Б. З. Маликов отметил следующее: «По историко-временным,

политико-правовым, социально-экономическим, ментальным параметрам и критериям современное общество в России уже находится на достаточном удалении от советской действительности и парадигм ее социальной организации. Влияние прошлого сохраняется и на уровне правового регулирования исполнения уголовных наказаний в части определения и обеспечения правового статуса осужденного, безопасности в местах изоляции и лишения свободы» [34, с. 21].

Аналогичное мнение у Е. А. Саламатова, который констатирует, что «в обществе и государстве все еще не произошло осознания и переосмысления всей отрицательной природы уголовного наказания в виде лишения свободы. К сожалению, в сознании субъектов правоприменения, как в части назначения, так и в части исполнения лишения свободы, сохраняется исторически унаследованное давление тоталитарного советского прошлого, когда основным видом уголовного наказания выступало лишь лишение свободы» [35, с. 76].

По его мнению, в современной «уголовно-исполнительной политике Казахстана можно увидеть пенитенциарную, постпенитенциарную и непенитенциарную парадигмы» [33, с. 100]. При этом именно в их сочетании залог обеспечения эффективности и рационализма уголовно-исполнительной политики.

По авторской концепции, пенитенциарная парадигма проявляется в организации исполнения карательных санкций, связанных с изоляцией от общества (исполнение наказания в виде пожизненного или «срочного» лишения свободы).

Постпенитенциарная парадигма охватывает реализацию постпенитенциарного контроля и ресоциализации в процессе условно-досрочного освобождения от наказания в виде лишения свободы, отсрочки отбывания наказания. «Непенитенциарная» парадигма сводится к применению некарательных мер, таких как условное осуждение (наиболее массовой альтернативы лишению свободы), отсрочка отбывания наказания беременными женщинами и женщинами, имеющими малолетних детей, применяемая непосредственно в момент постановления обвинительного судебного приговора.

В русле идеологии совершенствования законодательства в сфере обеспечения прав и свобод осужденных с прицелом повышения эффективности исправительно-воспитательных мер в уголовно-исполнительной системе, А. Б. Скаков считает важным «продолжить поэтапное создание необходимого количества тюрем, отвечающих требованиям международных стандартов (в каждом областном центре и больших городах либо вблизи от них), путем реконструкции имеющихся и строительства новых» [36, с. 95]. По мнению ученого, это будет способствовать обеспечению личной безопасности

осужденных к лишению свободы, созданию условий для нейтрализации влияния криминальной субкультуры.

Вопрос личной безопасности также связан с другой фундаментальной категорией как физическая неприкосновенность. В этой связи, как верно отметил С. Мектепбаева, «при проведении такой реформы важно не только иметь здания нового формата, но и сотрудников нового формата, которые воспринимали бы осужденного как носителя человеческого достоинства и поэтому заслуживающего пребывания на индивидуализированной территории, обособленной от других осужденных» [37, с. 128].

В стратегических и программных документах обозначены цели и задачи, за ходом выполнения которых осуществляется разноуровневый контроль, который все еще далек от совершенства. Как отмечает В. И. Селиверстов, «необходимо обратить особое внимание на систему контроля (надзора) за деятельностью учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания и иные меры уголовно-правового характера» [38, с. 38]. Ведь в пенитенциарной системе все еще имеют место коррупционные нарушения со стороны сотрудников и должностных лиц, даже встречаются факты изнасилований осужденных. Все это не способствует росту и без того

невысокого уровня доверия к правоохранительной системе.

Резервы совершенствования уголовно-исполнительной политики заключаются в гармонизации с другими подсистемами (криминологической, уголовно-правовой, уголовно-процессуальной) в части моделирования наиболее сбалансированной и социально-ожидаемой системы криминологической безопасности. Ее главным приоритетом должны стать повышение уровня защиты прав и свобод потерпевших от преступления, которая коррелирует с судебной (наказательной) практикой, эффективностью пенитенциарной системы, прежде всего за счет широкого масштабирования и тиражирования достижений «цифровизации»: уголовные дела, дистанционные технологии осуществления пробационного контроля, криминальное прогнозирование с применением математического моделирования.

Следует добавить, что само по себе позитивным фактом является осуществление различными ведомствами и их учреждениями аналитической, законопроектной работы, однако целесообразно обеспечить этому процессу непрерывный, комплексный и системный характер, что подразумевает их синхронизацию и согласование. В данном направлении кроются также серьезные резервы и большой превентивный потенциал.

Пристатейный библиографический список

1. Адилет: информационно-правовая система Республики Казахстан: сайт. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_ (дата обращения: 12.04.2018).
2. СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.
3. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Адилет: информационно-правовая система Республики Казахстан: сайт. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001352_ (дата обращения: 12.04.2018).
5. Адилет: информационно-правовая система Республики Казахстан: сайт. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P000001641_ (дата обращения: 12.04.2018).
6. Адилет: информационно-правовая система Республики Казахстан: сайт. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P020001430_ (дата обращения: 12.04.2018).
7. Адилет: информационно-правовая система Республики Казахстан: сайт. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P040001355_ (дата обращения: 12.04.2018).
8. Адилет: информационно-правовая система Республики Казахстан: сайт. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1000001390> (дата обращения: 12.04.2018).
9. Уголовное законодательство Республики Казахстан: проблемы и пути совершенствования: аналитический отчет по теме фундаментального и науч.-приклад. исследования. Астана, 2013.
10. Аналитический отчет по теме фундаментального и научно-прикладного исследования «Охрана прав детей в Республике Казахстан (уголовно-правовые и криминологические аспекты)». Астана, 2014.
11. БВС Республики Казахстан. 2015. № 12.
12. БВС Республики Казахстан. 2016. № 12.
13. Акимжанов Т. К. О поиске новых путей противодействия преступности в Казахстане в современных условиях // Мат-лы междунар. науч.-практ. конференции «Криминальные угрозы современности и стратегии антикриминальной безопасности личности, общества, государства» (Ежегодные Крайновские криминологические чтения) (г. Алматы, 27 сент. 2013 г.). Алматы, 2014.
14. Шнарбаев Б. К., Мизанбаев А. Е. Уголовно-исполнительное право Республики Казахстан: учебник. Алматы, 2017.

15. Блинные В. А. Уголовная политика (гл. 2) // Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / под ред. А. В. Бриллиантова. М., 2016.
16. Актуальные проблемы защиты прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми в Республике Казахстан: аналитический доклад. Астана, 2017.
17. Актуальные проблемы защиты прав человека в сфере противодействия торговле людьми в Республике Казахстан: спец. доклад / под общ. ред. К. Султанова, Т. Абишева. Астана, 2015.
18. Противодействие торговле людьми в Российской Федерации: науч. доклад / под ред. В. С. Овчинского, Ю. Ш. Торбина. М., 2009.
19. Скобелин С. Ю. Тенденции уголовно-исполнительной политики России начала XX века // Lex Russica. 2016. № 4.
20. Уткин В. А. Судебная практика и уголовно-исполнительная политика // Уголовно-исполнительная политика и вопросы исполнения уголовных наказаний: сб. мат-лов Междунар. науч.-практ. конф. (г. Рязань, 24–25 нояб. 2016 г.). Рязань, 2016.
21. Саламатов Е. А. Численность «тюремного населения» Казахстана за последние 10 лет: динамика и причины ее колебаний // Правовая реформа в Казахстане. 2012. № 3.
22. Скаков А. Б. Реализация уголовной политики в новых Уголовном, Уголовно-процессуальном и уголовно-исполнительном кодексах Казахстана: мат-лы Междунар. науч.-практ. конф. «Тенденции развития уголовной политики государств в условиях глобализации», посвященной памяти профессора Баймурзина Галирашида Идрисовича (г. Алматы, 12 октября 2013 г.). Алматы, 2014.
23. Джансараева Р. Е. Тенденции уголовной политики в современных условиях // Фемида. 2012. № 2.
24. Аюбаев М. А. Адаптация лиц, освобожденных из мест лишения свободы, как завершающая стадия реализации профилактических функций уголовно-исполнительной системы // Современные проблемы и тенденции развития уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права Республики Казахстан: мат-лы Международ. науч.-практ. конф. / отв. ред. С. Е. Еркенов и др. Караганда, 2009.
25. Адилет: информационно-правовая система Республики Казахстан: сайт. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P030001376_ (дата обращения: 12.04.2018).
26. Адилет: информационно-правовая система Республики Казахстан: сайт. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P070000673_ (дата обращения: 12.04.2018).
27. Адилет: информационно-правовая система Республики Казахстан: сайт. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P060000906_/compare (дата обращения: 12.04.2018).
28. Валиев Х. Х. К вопросу о влиянии гуманизации уголовной политики на некоторые принципы уголовно-исполнительного законодательства Республики Казахстан // Гуманизация уголовной политики Республики Казахстан: достижения и перспективы: мат-лы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Алматы, 29–30 апреля 2004 г.). Алматы, 2004.
29. Кашуба Ю. А. Уголовно-исполнительная России: вчера, сегодня, завтра // Уголовно-исполнительная политика и вопросы исполнения уголовных наказаний: сб. мат-лов Междунар. науч.-практ. конф. (г. Рязань, 24–25 нояб. 2016 г.). Рязань, 2016.
30. Шнарбаев Б. К., Мизанбаев А. Е., Молдашева А. Б. Организация социальной и иной помощи лицам, отбывающим уголовное наказание, и их ресоциализация: учеб.-практ. пособие. Алматы, 2015.
31. Жунусов Б. Ж. Проблемы уголовной политики: монография. Караганды, 2005.
32. Рахимбердин К. Х. Уголовно-исполнительная политика Казахстана: новые векторы развития // Перспективы развития судебной-правовой реформы в Республике Казахстан: сб. мат-лов круглого стола. Алматы, 2009.
33. Рахимбердин К. Х. Гражданское общество Казахстана и его роль в гуманизации уголовной политики: монография. Усть-Каменогорск, 2011.
34. Маликов Б. З. Теоретико-правовые проблемы в научно-теоретической модели Общей части УИК РФ // Уголовно-исполнительная политика и вопросы исполнения уголовных наказаний: сб. мат-лов Междунар. науч.-практ. конф. (г. Рязань, 24–25 нояб. 2016 г.). Рязань, 2016.
35. Саламатов Е. А. Численность «тюремного населения» Казахстана за последние 10 лет: динамика и причины ее колебаний // Правовая реформа в Казахстане. 2012. № 3.
36. Скаков А. Б. Реализация уголовной политики в новых Уголовном, Уголовно-процессуальном и уголовно-исполнительном кодексах Казахстана // Мат-лы Междунар. науч.-практ. конф. «Тенденции развития уголовной политики государств в условиях глобализации», посвященной памяти профессора Баймурзина Галирашида Идрисовича (Алматы, 12 октября 2013 г.). Алматы, 2014.
37. Мектепбаева С. Совершенствование уголовно-исполнительной политики и перспективы создания национального превентивного механизма // Перспективы развития судебной-правовой реформы в Республике Казахстан: сб. мат-лов круглого стола. Алматы, 2009.
38. Селиверстов В. И. Научно-теоретическая модель Общей части УИК РФ: новеллы и перспективы // Уголовно-исполнительная политика и вопросы исполнения уголовных наказаний: сб. мат-лов Междунар. науч.-практ. конф. (г. Рязань, 24–25 нояб. 2016 г.). Рязань, 2016.

References

1. Adilet: informacionno-pravovaya sistema Respubliki Kazahstan : sajt. URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_\(data obrashcheniya: 12.04.2018\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_(data obrashcheniya: 12.04.2018)).
2. SZ RF. 2004. № 40. St. 3882.
3. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz spravocnoy pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
4. Adilet: informacionno-pravovaya sistema Respubliki Kazahstan : sajt. URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001352_\(data obrashcheniya: 12.04.2018\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001352_(data obrashcheniya: 12.04.2018)).
5. Adilet: informacionno-pravovaya sistema Respubliki Kazahstan : sajt. URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/P000001641_\(data obrashcheniya: 12.04.2018\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/P000001641_(data obrashcheniya: 12.04.2018)).
6. Adilet: informacionno-pravovaya sistema Respubliki Kazahstan : sajt. URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/P020001430_\(data obrashcheniya: 12.04.2018\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/P020001430_(data obrashcheniya: 12.04.2018)).
7. Adilet: informacionno-pravovaya sistema Respubliki Kazahstan : sajt. URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/P040001355_\(data obrashcheniya: 12.04.2018\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/P040001355_(data obrashcheniya: 12.04.2018)).
8. Adilet: informacionno-pravovaya sistema Respubliki Kazahstan : sajt. URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1000001390_\(data obrashcheniya: 12.04.2018\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1000001390_(data obrashcheniya: 12.04.2018)).
9. Ugolovnoe zakonodatel'stvo Respubliki Kazahstan: problemy i puti sovershenstvovaniya : analiticheskij otchet po teme fundamental'nogo i nauch.-priklad. Issledovaniya [Criminal legislation of the Republic of Kazakhstan: problems and ways of improvement]. Astana, 2013.
10. Analiticheskij otchet po teme fundamental'nogo i nauchno-prikladnogo issledovaniya «Ohrana prav detej v Respublike Kazahstan (ugolovno-pravovye i kriminologicheskie aspekty)» [Analytical report on a subject fundamental and scientific applied research "Protection of the rights of children in the Republic of Kazakhstan (criminal and legal and criminological aspects)"]. Astana, 2014.
11. BVS Respubliki Kazahstan. 2015. № 12.
12. BVS Respubliki Kazahstan. 2016. № 12.
13. Akimzhanov T. K. O poiske novyh putej protivodejstviya prestupnosti v Kazahstane v sovremennykh usloviyakh [About search of new ways of counteraction of crime in Kazakhstan in modern conditions] // Mat-ly mezhdunar. nauch.-prakt. konferencii «Kriminal'nye ugrozy sovremennosti i strategii antikriminal'noj bezopasnosti lichnosti, obshchestva, gosudarstva» (Ezhegodnye Kairzhanovskie kriminologicheskie chteniya) (g. Almaty, 27 sent. 2013 g.). Almaty, 2014.
14. Shnarbaev B. K., Mizanbaev A. E. Ugolovno-ispolnitel'noe pravo Respubliki Kazahstan : uchebnik [Criminal and executive right of the Republic of Kazakhstan]. Almaty, 2017.
15. Blinnikov V. A. Ugolovnaya politika (gl. 2) [Criminal policy] // Ugolovnoe pravo Rossii. CHasti Obshchaya i Osobennaya : uchebnik / pod red. A. V. Brilliantova. M., 2016.
16. Aktual'nye problemy zashchity prav trudyashchihsya-migrantov i zhertv trgovli lyud'mi v Respublike Kazahstan : analiticheskij doklad [Current problems of protection of the rights of migrant workers and victims of human trafficking in the Republic of Kazakhstan: analytical report]. Astana, 2017.
17. Aktual'nye problemy zashchity prav cheloveka v sfere protivodejstviya trgovle lyud'mi v Respublike Kazahstan : spec. doklad / pod obshch. red. K. Sultanova, T. Abisheva [Current problems of protection of human rights in the sphere of counteraction to human trafficking in the Republic of Kazakhstan: the special report]. Astana, 2015.
18. Protivodejstvie trgovle lyud'mi v Rossijskoj Federacii : nauch. doklad / pod red. V. S. Ovchinskogo, Y. Sh. Torbina [Counteraction to human trafficking in the Russian Federation]. M., 2009.
19. Skobelin S. YU. Tendencii ugolovno-ispolnitel'noj politiki Rossii nachala XX veka [Tendencies of criminal and executive policy of Russia beginnings of the 20th century] // Lex Russica. 2016. № 4.
20. Utkin V. A. Sudebnaya praktika i ugolovno-ispolnitel'naya politika [Jurisprudence and criminal and executive policy] // Ugolovno-ispolnitel'naya politika i voprosy ispolneniya ugolovnykh nakazaniy : sb. mat-lov Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (g. Ryazan', 24–25 noyab. 2016 g.). Ryazan', 2016.
21. Salamatov E. A. Chislennost' «tyuremnogo naseleniya» Kazahstana za poslednie 10 let: dinamika i prichiny ee kolebanij [The number of "the prison population" of Kazakhstan for the last 10 years: dynamics and the reasons of its fluctuations] // Pravovaya reforma v Kazahstane. 2012. № 3.
22. Skakov A. B. Realizaciya ugolovnoj politiki v novyh Ugolovnom, Ugolovno-processual'nom i ugolovno-ispolnitel'nom kodeksah Kazahstana : mat-ly Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. «Tendencii razvitiya ugolovnoj politiki gosudarstv v usloviyakh globalizacii», posvyashchennoj pamyati professora Bajmurzina Galirashida Idrisovicha (g. Almaty, 12 oktyabrya 2013 g.) [Realization of criminal policy in new Criminal, Criminal procedure and criminal and executive codes of Kazakhstan: mat-ly Mezhdunar]. Almaty, 2014.
23. Dzhansaraeva R. E. Tendencii ugolovnoj politiki v sovremennykh usloviyakh [Tendencies of criminal policy in modern conditions] // Femida. 2012. № 2.
24. Ayubaev M. A. Adaptaciya lic, osvobozhdennykh iz mest lisheniya svobody, kak zavershayushchaya stadiya realizacii profilakticheskikh funkcij ugolovno-ispolnitel'noj sistemy [Adaptation of the persons released from places of detention as a closing stage of realization of preventive functions of a penal correction system] // Sovremennye problemy i tendencii razvitiya ugolovnogo prava, kriminologii

i ugovovno-ispolnitel'nogo prava Respubliki Kazahstan : mat-ly Mezhdunarod. nauch.-prakt. konf. / otv. red. S. E. Erkenov i dr. Karaganda, 2009.

25. Adilet: informacionno-pravovaya sistema Respubliki Kazahstan : sajt. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P030001376_ (data obrashcheniya: 12.04.2018).

26. Adilet: informacionno-pravovaya sistema Respubliki Kazahstan : sajt. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P070000673_ (data obrashcheniya: 12.04.2018).

27. Adilet: informacionno-pravovaya sistema Respubliki Kazahstan : sajt. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P060000906_/compare (data obrashcheniya: 12.04.2018).

28. Valiev H. H. K voprosu o vliyaniy gumanizacii ugovovnoj politiki na nekotorye principy ugovovno-ispolnitel'nogo zakonodatel'stva Respubliki Kazahstan [To a question of influence of a humanization of criminal policy on some principles of the criminal and executive legislation of the Republic of Kazakhstan] // Gumanizaciya ugovovnoj politiki Respubliki Kazahstan: dostizheniya i perspektivy : mat-ly Mezhdunar. nauchn.-prakt. konf. (g. Almaty, 29–30 aprelya 2004 g.). Almaty, 2004.

29. Kashuba Y. A. Ugovovno-ispolnitel'naya Rossii: vchera, segodnya, zavtra [Ugovovno-ispolnitel'naya's Kashuba of Russia: yesterday, today, tomorrow] // Ugovovno-ispolnitel'naya politika i voprosy ispolneniya ugovovnyh nakazaniy : sb. mat-lov Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (g. Ryazan', 24–25 noyab. 2016 g.). Ryazan', 2016.

30. Shnarbaev B. K., Mizanbaev A. E., Moldasheva A. B. Organizaciya social'noj i inoj pomoshchi licam, otbyvayushchim ugovovnoe nakazanie, i ih resocializaciya : ucheb.-prakt. Posobie [Organization of social and other help to the persons serving criminal penalty and their resocialization]. Almaty, 2015.

31. Zhunusov B. Z. Problemy ugovovnoj politiki : monografiya. Karagandy, 2005.

32. Rahimberdin K. H. Ugovovno-ispolnitel'naya politika Kazahstana: novye vektory razvitiya // Perspektivy razvitiya sudebno-pravovoj reformy v Respublike Kazahstan : sb. mat-lov kruglogo stola [Criminal and executive policy of Kazakhstan: new vectors of development]. Almaty, 2009.

33. Rahimberdin K. H. Grazhdanskoe obshchestvo Kazahstana i ego rol' v gumanizacii ugovovnoj politiki : monografiya [Civil society of Kazakhstan and its role in a humanization of criminal policy]. Ust'-Kamenogorsk, 2011.

34. Malikov B. Z. Teoretiko-pravovye problemy v nauchno-teoreticheskoy modeli Obshchej chasti UIK RF [Teoretiko-pravovye of a problem in scientific-theoretical model of the General part the PEC of the Russian Federation] // Ugovovno-ispolnitel'naya politika i voprosy ispolneniya ugovovnyh nakazaniy : sb. mat-lov Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (g. Ryazan', 24–25 noyab. 2016 g.). Ryazan', 2016.

35. Salamatov E. A. Chislennost' «tyuremno go naseleniya» Kazahstana za poslednie 10 let: dinamika i prichiny ee kolebanij [The number of "the prison population" of Kazakhstan for the last 10 years: dynamics and the reasons of its fluctuations] // Pravovaya reforma v Kazahstane. 2012. № 3.

36. Skakov A. B. Realizaciya ugovovnoj politiki v novyh Ugovovnom, Ugovovno-processual'nom i ugovovno-ispolnitel'nom kodeksah Kazahstana [Realization of criminal policy in new Criminal, Criminal procedure and criminal and executive codes of Kazakhstan] // Mat-ly Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. «Tendencii razvitiya ugovovnoj politiki gosudarstv v usloviyah globalizacii», posvyashchennoj pamyati professora Bajmurzina Galirashida Idrisovicha (Almaty, 12 oktyabrya 2013 g.). Almaty, 2014.

37. Mektepbaeva S. Sovershenstvovanie ugovovno-ispolnitel'noj politiki i perspektivy sozdaniya nacional'nogo preventivnogo mekhanizma [Improvement of criminal and executive policy and the prospect of creation of the national preventive mechanism] // Perspektivy razvitiya sudebno-pravovoj reformy v Respublike Kazahstan : sb. mat-lov kruglogo stola. Almaty, 2009.

38. Seliverstov V. I. Nauchno-teoreticheskaya model' Obshchej chasti UIK RF: novelly i perspektivy [Scientific-theoretical model of the General part of the PEC of the Russian Federation: short stories and prospects] // Ugovovno-ispolnitel'naya politika i voprosy ispolneniya ugovovnyh nakazaniy : sb. mat-lov Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (g. Ryazan', 24–25 noyab. 2016 g.). Ryazan', 2016.

ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ СУБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ПРАКТИКЕ

Представленное в данной статье исследование актуализировано необходимостью совершенствования системы мониторинга деятельности субъектов государственного управления. В соответствии с целью исследуемого предмета на основе общенаучных и частноправовых методов проводится анализ административно-правового регулирования и правоприменительной практики показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, реализующих контрольно-надзорные функции, государственных гражданских служащих. Административно-правовая практика анализируется на основе рассмотрения эволюции нормативной базы, сформировавшейся с середины 2000-х гг. Новизной, отличающей данное исследование, явилось комплексное рассмотрение показателей эффективности руководителей федеральных органов исполнительной власти, высших должностных лиц субъектов РФ, органов местного самоуправления и других, т. е. применительно к разным субъектам государственного управления, а не только к отдельному их отряду — государственных гражданских служащих. Как следует из анализа более чем десятилетней эволюции применяемых показателей, оценка эффективности органов исполнительной власти федерального и регионального уровней является интегральным продуктом. Его ключевая особенность заключается в использовании нескольких видов, качественно отличающихся показателей. В числе применяемых показателей эффективности в статье анализируются также оценки качества предоставления госуслуг, получаемые от граждан. Выявляются основные проблемы и тенденции совершенствования видов и типов показателей эффективности деятельности субъектов государственного управления. Выдвигается тезис о том, что профессионализм и компетентность государственных служащих могут рассматриваться в качестве самостоятельных показателей оценки эффективности служебной деятельности. Формулируются выводы о характере нормативно-правовой базы, ее высокой регуляторной динамике. Областью практического использования результатов, изложенных в данной статье, может стать учебный процесс в высших учебных заведениях по соответствующим разделам программ дополнительного профессионального образования и повышения квалификации государственных служащих, а также при разработке и реализации мер, направленных на совершенствование показателей эффективности деятельности субъектов государственного управления, как в административном правотворчестве, так и в правоприменительной практике их мониторинга и проводимых оценочных процедур.

КОЗБАНИНКО

Виктор Анатольевич,
заведующий кафедрой
административного и финансового
права ВГУЮ (РПА Минюста
России), доктор юридических
наук, профессор, действительный
государственный советник РФ
2 класса (г. Москва),
kozbanenko@gmail.com

**Государственные органы;
государственная служба;
органы исполнительной власти;
высшие должностные лица
субъектов РФ;
государственные
гражданские служащие;
служебная деятельность;
административная реформа;
показатели эффективности
и результативности;
служебный контракт;
должностной регламент**

**Victor A.
KOZBANENKO,**
the head of the Administrative and
Financial Law Chair
of the All-Russian State University
of Justice, the doctor of law, the
professor, State Councilor
of the Russian Federation,
class 2 (Moscow),
kozbanenko@gmail.com

**State bodies;
public service;
executive authorities;
senior officials of the subjects of
the Russian Federation;
public civil servants;
professional activities;
administrative reform;
performance indicators;
service contract;
official regulations**

INDICATORS OF EFFICIENCY OF THE SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRACTICE

The study presented in this article is made actual by the need to improve the system of monitoring the activities of public administration entities. An analysis of administrative and legal regulation and law enforcement practices of performance indicators of executive authorities of the Russian Federation, heads of territorial bodies of federal executive authorities, implementing control and supervision functions, civil servants is carried out in accordance with the purpose of the subject matter of the research, on the basis of general scientific and particular legal methods. Administrative and legal practice is analyzed on the basis of considering the evolution of the regulatory framework being formed since the mid-2000s. The novelty of this research has been its multifaceted consideration of efficiency indicators of heads of federal executive authorities, top-ranking officials of the subjects of the Russian Federation, local governments and others, i.e. in relation to different subjects of public administration, but not only to their separate group — public civil servants. As follows from the analysis of more than a decade of evolution of applied indicators, evaluation of the effectiveness of executive authorities at the federal and regional levels is an integral product. Its key feature is the use of several types of qualitatively different indicators. The appraisal of quality of state services set by citizens is also analyzed in the article among a number of applicable performance indicators. The main problems and tendencies of improvement of kinds and types of efficiency indicators of activities of the subjects of public administration are revealed. It is suggested that professionalism and competence of civil servants can be considered as independent indicators of performance evaluation. Conclusions on the nature of the regulatory framework and its high regulatory dynamics are formulated. The field of practical application of the results set out in this article may be an educational process at higher educational institutions as per relevant sections of the programs for additional professional education and training of civil servants, as well as in the development and implementation of measures aimed at improving performance indicators of public administration subjects, both in administrative law-making and in law enforcement practices of their monitoring and evaluation procedures.

УДК 342

Административные реформы как преобразования, позволяющие с помощью методов административно-правового регулирования совершенствовать систему государственного управления, осуществляются регулярно с периодичной продолжительностью, затрагивая разностороннюю проблематику. В предмет административного реформирования, как и одноименного правового регулирования, входят многообразные вопросы оптимизации структуры и функций государственных органов, преимущественно исполнительной власти, численности их кадрового корпуса. При этом эффективность, результативность и качество — ключевые понятия и одновременно основополагающие целевые ориентиры административных преобразований в системе государственного управления и выстраивания всей деятельности государственного аппарата. Те же понятия и цели ориентируют административно-правовое регулирование.

Повышение эффективности деятельности государственных органов, их руководителей и государственных служащих как субъектов государственного управления является одним из основных направлений совершенствования системы государственного управления. Для качественного улучшения ее функционирования в соответствии с федеральным законодательством активно внедряются показатели эффективности и результативности деятельности органов государственной власти, руководящих должностных лиц и государственных служащих.

Показатели эффективности управленческой деятельности, как и целевые показатели, устанавливаемые для конкретных сфер и направлений деятельности, в частности, широко применяемых для оценивания федеральных целевых программ, являются действенным инструментом достижения намеченных целей государственного управления. Обусловливается это тем, что оценка эффективности субъекта деятельности или исполняемой технологии представляет собой важную основу для принятия и корректировки управленческих решений и осуществляемых действий.

Некоторые исследователи, однако, касаясь вопроса об оценочных показателях, применяемых в системе государственного управления, ошибочно отождествляют понятия «эффективность» и «результативность». Методологически здесь следует иметь в виду следующее. Эффективность является категорией экономической в отличие от результативности, которая есть категория управленческая. Упрощенно их отличия можно усмотреть в том, что эффективность — соотношение полученного (результат) и вложенного (затраты), а результативность отражает достижение поставленных целей и решаемых задач в процессе осуществляемой деятельности (управления). Эффективность и результативность становятся категориями юридическими, будучи закрепленными нормами права, в силу чего порождают возникновение соответствующего рода

правовых отношений, связанных с применением нормативно установленных показателей оценки осуществляемой деятельности, проведением юридически значимых оценочных процедур, вызывающих юридически значимые последствия.

Нормативно-правовую основу установления показателей эффективности и результативности для государственных органов и государственных служащих в настоящее время в Российской Федерации составляют Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти» [1], Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон о гражданской службе) [2], указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Административно-правовое регулирование вопросов показателей эффективности и результативности деятельности государственных органов и государственных служащих осуществляется на федеральном уровне, уровне субъекта РФ и локальном уровне (уровне государственного органа). Существует также и муниципальный уровень применительно к деятельности органов местного самоуправления и муниципальных служащих, который в настоящей статье не рассматривается.

Введение в административную правоприменительную практику комплексной системы оценки эффективности субъектов государственного управления в Российской Федерации связано с принятием Указа Президента РФ от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [3] (далее — Указ Президента РФ № 825). Данным указом были впервые утверждены 43 показателя оценки эффективности, применение которых порождало возникновение административно-правовых отношений. Они учитывали как данные социально-экономической статистики (объем валового регионального продукта, уровень безработицы, доля расходов консолидированного бюджета региона на финансирование услуг социальной сферы и т. п.), так и удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ, в том числе их информационной открытостью.

В развитие данного указа Правительством РФ было принято Постановление от 15.04.2009 № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» [4] (далее — Постановление Правительства РФ № 322). Данный нормативно-правовой акт утвердил перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (всего 239 дополнительных показателей).

Во исполнение Указа Президента РФ № 825 и Постановления Правительства РФ № 322 Минрегионом России ежегодно подготавливались доклады об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по итогам года, начиная с 2007 г., принятого как базовый период. В министерском докладе учитывались 74 показателя, касающиеся таких сфер, как экономическое развитие, здравоохранение, физическая культура и спорт, образование, жилищно-коммунальное хозяйство и жилищное строительство, дорожное хозяйство, обеспечение безопасности граждан и организация государственного управления. Оценка проводилась также по показателям эффективности в сферах энергосбережения и повышения энергетической эффективности, охраны окружающей среды.

Показатель эффективности деятельности органов исполнительной власти каждого субъекта РФ рассчитывался как сумма значений показателей результативности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ, показателей эффективности расходования бюджетных средств и оценки населением результатов деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по каждой из перечисленных сфер.

Наряду с нормативно установленными показателями эффективности государственного управления на региональном уровне, представители экспертного сообщества регулярно готовили собственные рейтинги, оценивающие социально-экономическую и политическую деятельность глав российских регионов, создание благоприятного инвестиционного климата [5]. В качестве критериев оценки, например, экспертные институты рассматривают экономическую привлекательность регионов, уровень конкуренции на региональных рынках госзаказа, качество политического менеджмента, региональные и федеральные конфликты, исполнение судебных решений (Комплексное развитие моногородов; Исполнение судебных решений и организация работы судебных приставов; Лучшие практики и стратегии развития региональных систем госзакупок; Атлас контрактной системы; Реформа финансовых рынков и небанковского финансового сектора) [6]. Исследования подобного рода представляют определенный интерес, однако они не имеют административно-правового значения.

В соответствии с Указом Президента РФ от 13.05.2010 № 579 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» [7] были внесены пять новых показателей, связанных с энергосбережением и энергоэффективностью (энергоёмкость валового регионального продукта, удельная величина потребления энергетических ресурсов на одного человека и др.). В соответствии с данным

указом общее число показателей, применяемых для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, достигало 48.

С принятием Указа Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Указ Президента РФ № 1199) начался фактически новый этап административно-правового регулирования показателей эффективности деятельности по управлению субъектами Российской Федерации [8]. Данным указом (с последующими изменениями) был утвержден перечень из 12 показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов. Во исполнение данного указа было принято Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» [9].

В связи с выходом данных нормативных актов Минрегион России изменил ведомственную методику, а в докладах об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по итогам 2012 и 2013 гг. комплексная оценка эффективности высчитывалась на основе 12 показателей, установленных Указом Президента РФ № 1199. Тем самым, сокращение перечня показателей, в том числе отмена расчета неэффективных расходов, позволило упростить проводимую оценку данных субъектов управленческой деятельности. Введение учета среднегодовых значений показателей сделало мониторинг эффективности более понятным и целеориентированным. В то же время применявшаяся Минрегионом России методика рейтингования стала жестко увязана с годовым циклом, в силу чего использование большинства показателей в исследованиях эффективности глав регионов с меньшим временным шагом оказалось невозможно.

С упразднением Минрегиона России с 2014 г. данная функция перешла к Минэкономразвития России, которому предписано представлять ежегодно в Правительство РФ проект доклада Президенту РФ об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам отчетного года с учетом динамики показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ за трехлетний период (в редакции Постановления Правительства РФ от 22.04.2013 № 358 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 года № 1142» [10]). Предмет оценки составляют результаты деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в сферах экономики и инвестиционной привлекательности, государственного и муниципального

управления, здравоохранения, образования и жилищного строительства.

Вместе с тем для определения эффективности органов исполнительной власти по утвержденным Указом Президента РФ № 1199 показателям существует целый ряд тех, измерительно значимые изменения которых происходят в квартальный или даже месячный период. Среди них, в частности, важны оценки, исходящие непосредственно от жителей данных регионов, находящихся под воздействием постоянно происходящих перемен в стране и регионе проживания. «Новизна в оценке деятельности регионов, — подчеркнул Президент РФ В. В. Путин, должна основываться не в последнюю очередь на прозрачных и внятных критериях оценки, в том числе на общественном мнении, мнении граждан» [11]. Например, исходя из перечня показателей эффективности, при составлении методики рейтинга эффективности губернаторов экспертами Фонда развития гражданского общества взяты критерии, динамику изменения которых можно корректно отслеживать в период от одного до трех месяцев. Среди них: оценка населением деятельности органов исполнительной власти российских регионов (замеры социального самочувствия), реальные денежные доходы населения, оценки, которые основываются на обработке данных Федеральной службы государственной статистики о соотношении доходов и расходов населения, о том, каково состояние экономики региона (в статике и динамике), соотношения позитивной и негативной информации о региональном руководителе в информационном пространстве, что отражает роль СМИ в ряду ведущих институтов гражданского общества [12].

При этом в соответствии с Указом Президента РФ от 10.09.2012 № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности» впервые были введены показатели эффективности в отношении руководителей федерального уровня [13]. Проведение оценки эффективности данных субъектов государственного управления было возложено на Минэкономразвития России. Для органов исполнительной власти применялись, например, показатели эффективности в области совершенствования таможенного, налогового администрирования, оптимизации государственной регистрации юридических лиц, процедуры регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Оценка эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ проводилась с указанием распределения по уровню достижения целевых значений установленных показателей.

В настоящий период действует Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективно-

сти деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [14], согласно которому признаны утратившими силу предыдущие аналогичные документы от 21.08.2012 и 12.09.2012, а также заново утвержден перечень, который отныне состоит из 24 показателей для оценки эффективности.

В обновленный перечень показателей эффективности субъектов государственного управления регионального уровня добавлено значительное число экономических критериев. Среди них — доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, динамика валового регионального продукта, объем инвестиций в основной капитал на душу населения, интеграционный индекс субъекта в национальном рейтинге инвестиционного климата, объем налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта, отношение годового объема госдолга субъекта к объему доходов регионального бюджета, а также доля просроченной кредиторской задолженности в расходах консолидированного бюджета региона. В содержание перечня показателей дополнительно введены также — коэффициент доступности жилья, качество и доступность услуг ЖКХ, коэффициент миграционного прироста, уровень преступности, плотность сети региональных автомобильных дорог, отвечающих нормативным требованиям.

Согласно указным новациям в перечне показателей эффективности деятельности, главы регионов должны будут отчитываться ежегодно с представлением в Правительство РФ докладов о фактически достигнутых значениях данных показателей и их планируемых значениях на трехлетний период. На их основе федеральное правительство обязано представлять Президенту РФ свой доклад об эффективности работы региональных властей.

Как следует из анализа более чем десятилетней эволюции применяемых показателей, оценка эффективности органов исполнительной власти регионального уровня является интегральным продуктом. Его ключевая особенность заключается в использовании нескольких видов, качественно отличающихся показателей. Данный подход позволяет проанализировать деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ с разных сторон в наиболее жизненно важных сферах. Публичное рейтингование субъектов государственного управления регионального уровня на основе нормативно закрепленных актами Президента РФ и Правительства РФ показателей эффективности стало важным новационным фактором отечественной административно-правовой практики.

Осуществление актуальной кадровой политики путем замещения должностей во всех государственных органах, т. е. принятие кадровых решений с соблюдением установленных процедур в системе государственной службы, — одно из предметных направлений административных реформ, правовое

оформление которых находит свое выражение в административно-правовом регулировании. В системе государственного управления решения принимаются на основе конституционных и административно-правовых полномочий, которые применяются в соответствии с урегулированными законодательством процедурами.

В соответствии со ст. 47 Закона о гражданской службе профессиональная служебная деятельность государственных гражданских служащих осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя. Таковым для каждого гражданского служащего, по смыслу дефинитивной нормы ст. 1 Закона о гражданской службе, выступает руководитель того государственного органа, где учреждена замещаемая им должность. По решению руководителя государственного органа — представителя нанимателя, как предусмотрено законом, в должностной регламент должны включаться показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

Частями 14 и 17 ст. 50 Закона о гражданской службе установлены два вида и три типа показателей эффективности и результативности деятельности, на основе которых предполагается стимулирование государственных гражданских служащих посредством установления особого порядка оплаты труда. Как следует из указанных нормативных положений, видами показателей рассматриваются обобщенные и специфические показатели, которые состоят из типов — показатели деятельности государственных органов, показатели принятия и исполнения управленческих и иных решений, показатели правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений.

Под обобщенными показателями, по смыслу толкования закона, понимаются общие для всех либо отдельных государственных органов и государственных служащих, замещающих должности в соответствующих государственных органах. Под специфическими показателями следует понимать те, которые определяются особенностями задач и функций конкретного государственного органа, осуществляемых в сфере установленной для него управленческой деятельности. Исходя из этого, обобщенные показатели утверждаются Президентом РФ и Правительством РФ для государственных органов, руководство которыми они осуществляют по распределенной подведомственности, специфические — нормативными правовыми актами самих государственных органов с учетом особенностей реализуемых задач и функций.

Правовое регулирование системы показателей эффективности и результативности государственных гражданских служащих направлено на установление перечней должностей, по которым в государственных органах может быть установлен особый поряд-

ок оплаты труда данного вида государственных служащих. Весьма важно заметить, что согласно нормативным положениям закона о данном виде государственной службы, такие показатели могут быть введены не для всех государственных гражданских служащих, которые преимущественно замещают должности на условиях бессрочного служебного контракта, а только для тех из них, для которых предусмотрено замещение отдельных должностей и лишь при заключении служебного контракта с ограниченным сроком действия. При этом данные положения императивно обусловлены установлением особого порядка оплаты труда гражданских служащих, при котором она производится в зависимости от установленных показателей эффективности и результативности их служебной деятельности. В силу ряда причин соответствующие нормативные правовые акты до сих пор не приняты. И нельзя не признать, их отсутствие заметно сдерживает дальнейшее нормативное закрепление показателей эффективности и результативности по конкретным должностям государственной службы, индивидуальных показателей эффективности и результативности выполнения гражданскими служащими специфических функций, установление целевых значений и периода мониторинга показателей эффективности и результативности.

Важным аспектом правовой регламентации показателей эффективности гражданских служащих является заключение служебного контракта, предусматривающего закрепление основных положений, связанных с оплатой труда по результатам деятельности. В данной связи нормативные положения ст. 50 следует рассматривать в системной взаимосвязи с положениями ст. 24 и 47 Закона о гражданской службе.

В соответствии с п. 8 ч. 3 ст. 24 Закона о гражданской службе условия оплаты труда, в том числе связанные с результативностью его профессиональной служебной деятельности, устанавливаемые настоящим федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, относятся к существенным условиям служебного контракта. Однако в соответствии с диспозитивной нормой п. 4 ч. 4 той же статьи показатели результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего и связанные с ним условия оплаты его труда, могут предусматриваться. В силу ч. 14 ст. 50 этот особый порядок оплаты труда гражданских служащих может устанавливаться лишь по отдельным должностям гражданской службы, перечень которых утверждается соответственно указом Президента РФ по представлению Правительства РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ [15, с. 168].

Во избежание противоречий в части толкования указанных положений Закона о гражданской службе давно назрело принятие указа Президента РФ «О показателях эффективности и результативности

деятельности федеральных государственных гражданских служащих, замещающих отдельные должности федеральной государственной гражданской службы, и порядке оплаты их труда в зависимости от указанных показателей», проект которого был подготовлен еще в рамках мероприятий Федеральной программы «Реформирования и развития государственной службы Российской Федерации» в середине 2000-х годов [16].

В числе важнейших задач дальнейшего развития гражданской службы в соответствии с Основными направлениями развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы, утвержденными Указом Президента РФ от 11.08.2016 № 403, стал переход к системе комплексной оценки государственных гражданских служащих [17]. Комплексная система показателей оценки эффективности гражданских служащих входит в число современных кадровых технологий, поскольку ее применение призвано обеспечивать карьерное продвижение по должностям в зависимости от образования, знаний и навыков по направлениям деятельности, опыта работы, профессиональных достижений и результатов исполнения должностных полномочий, общественной оценки при оказании государственных услуг. Кроме того, для повышения эффективности антикоррупционных механизмов в деятельности федеральных государственных органов по противодействию коррупции поставлена задача внедрить новую методику оценки и систему мониторинга эффективности деятельности подразделений этих органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Тем самым, внедрение новых методик комплексной оценки обобщает и выводит на качественно иной уровень проделанную ранее работу по созданию и внедрению механизмов оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих.

В настоящее время административно-правовая практика культивирует показатели эффективности и результативности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений, а также руководителей территориальных органов государственных внебюджетных фондов, их региональных отделений, ответственных за реализацию полномочий Российской Федерации по предоставлению государственных услуг, осуществлению контрольно-надзорных функций на территории субъектов РФ, муниципальных образований. Новые механизмы оценки закрепляются нормативно на уровне подзаконных актов в форме указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, приказов федеральных министерств.

Во исполнение Указа Президента РФ от 07.05.2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» были подвергнуты ревизии все функ-

ции, осуществляемые государственными органами и учреждениями [18] (далее — Указ Президента РФ № 601).

Полученные данные позволили, в частности, разработать и нормативно закрепить механизмы оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений), руководителей территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений). В административную практику они внедряются в соответствии с постановлением Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решения о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» [19].

Оценка эффективности деятельности данной категории федеральных гражданских служащих проводится путем сбора мнений граждан о качестве получаемых ими от федеральных органов исполнительной власти наиболее массовых и социально значимых государственных услуг. В настоящее время сбор мнений граждан осуществляется после получения ими результатов государственных услуг с использованием, например, таких механизмов: отправка смс-сообщений получателям государственных услуг с просьбой оценить качество услуги, опрос через электронные терминалы или иные устройства, расположенные непосредственно в местах предоставления государственных услуг (в том числе в многофункциональных центрах), опрос через специализированные ресурсы в сети Интернет, а также на Едином портале государственных и муниципальных услуг. Качество госуслуг оценивается прежде всего по критериям времени ожидания в очереди, вежливости сотрудника, комфортности условий получения услуги, доступности информации о порядке ее предоставления и другим.

Указанным постановлением Правительства РФ № 1284 предусмотрена возможность для оценки гражданами массовых и социально значимых государственных услуг Росреестра, МВД России, ФМС России, ФНС России и Пенсионного фонда РФ, а также всех государственных услуг, оказываемых в многофункциональных центрах предоставления госуслуг по принципу «одного окна», в том числе услуг Росимущества, Роспотребнадзора, ФССП России и Фонда социального страхования РФ. По мере закрепления в ведомственных правовых актах соответствующих правил и процедур граждане смогут напрямую влиять на качество предоставления государственных услуг в конкретных территориальных

органах, так как их оценки могут быть использованы не только при разработке новых управленческих механизмов и нормативных правовых актов, но и стать основанием для применения в отношении госслужащих конкретных мер поощрения или дисциплинарного взыскания, предусмотренных законодательством РФ.

В соответствии с установленными требованиями каждый федеральный орган исполнительной власти и государственный внебюджетный фонд обязан устанавливать показатель эффективности деятельности в сфере удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг своих территориальных подразделений и ежегодно повышать его. Предполагается, что в 2018 году показатель эффективности деятельности каждого руководителя территориального подразделения федеральных органов исполнительной власти должен будет достигать не менее 90%. При этом презюмируется за не достижение этих показателей привлечение к дисциплинарной ответственности в соответствии с действующим законодательством. Оценки, полученные от граждан в рамках внедряемой системы, с каждым годом будут иметь все большее значение, что в итоге позволит качественно повысить уровень позитивного восприятия гражданами процедуры их взаимодействия с органами власти в части получения результатов государственных услуг. Тем самым, кадровые полномочия по основаниям принятия мер дисциплинарной ответственности расширяются.

Внедрение механизмов оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих является одним из приоритетных направлений совершенствования кадровой политики на государственной гражданской службе в соответствии с подпунктом «р» п. 2 Указа Президента РФ № 601, а также напрямую влияет на качество исполнения контрольно-надзорных функций. В этой связи Минтрудом России подготовлена и направлена федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим контрольно-надзорные функции, для использования в работе Методика оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, реализующих контрольные (надзорные) функции [20]. Применение данной методики рассчитано на эффективное управление контрольно-надзорной деятельностью в соответствии с поставленными целями и задачами. Выявление на основе объективных данных степени достижения гражданскими служащими результатов в сфере контрольно-надзорной деятельности с помощью данной методики должно обеспечивать принятие необходимых кадровых решений.

В последние годы наблюдается активизация процесса формирования практики внедрения механизмов комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих по показате-

лям эффективности на региональном уровне. Так, в Челябинской области в 2015 г. были разработаны и утверждены Положение об оценке эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти Челябинской области, а также Методика проведения данной оценки. Данными актами были установлены основные принципы, критерии, порядок проведения оценки эффективности, органы, ответственные за ее проведение, а также определены и сами органы исполнительной власти Челябинской области, которые стали участниками проводимого оценивания их эффективности [21]. Отрадно заметить, подобная практика формируется и в других субъектах РФ.

Периодически проводимая модернизация государственного аппарата требует адаптации и самих государственных служащих к происходящим и планируемыми изменениям. Отсюда в кадровой политике велика значимость повышения административно-правовой культуры в процессе профессиональной подготовки государственных служащих, развития их профессиональных и личных деловых качеств. От уровня их культуры и компетентности как профессионально подготовленных кадров системы государственного управления зависит технологическое обеспечение функционирования государственного аппарата, его эффективность.

Государственная служба стала разновидностью профессионального труда, вследствие чего ее организация и функционирование зиждутся на одном из ведущих правовых принципов профессионализма и компетентности государственных служащих. Профессионализм и компетентность — неразрывные спутники административно-правовой культуры, важнейшие составляющие эффективной управленческой деятельности. Представляется, что профессионализм и компетентность сами по себе могут рассматриваться в качестве показателей эффективности служебной деятельности гражданских служащих.

Таким образом, современный подход, при котором субъекты государственного управления подлежат регулярной оценке по ряду объективных критериев, можно признать инновационным для системы государственного управления Российской Федерации, а внедряемые повсеместно показатели эффективности правовыми новациями в административно-правовом регулировании и правоприменительной практике.

Вместе с тем, исследуя динамику административно-правового регулирования и многолетний опыт складывающейся в современных условиях правоприменительной практики оценки эффективности и результативности публично-властных субъектов, приходится констатировать, что на подзаконном уровне пока не создана полноценная, системно выстроенная и завершенная нормативно-правовая база применяемых с этой целью показателей. Имеется значительное число исследований, по-

священных эффективности деятельности государственных органов и государственных служащих. С научных позиций проблема теории эффективности разрабатывается представителями разных областей знания — экономика, теория управления, государственного управления, юриспруденция [22; 23; 24; 25, с. 45–49]. Однако перевод научной проблемы эффективности в практическую плоскость, реализация теоретических наработок на практике связана с рядом сложных, комплексных вопросов, и, в первую очередь, с методологией оценки деятельности по показателям эффективности. Анализ научной литературы, аналитических и экспертных разработок показал, что единого междисциплинарного подхода к толкованию понятия оценки эффективности, ее сущности и практического значения измеряющих показателей не выработано. Как следствие, несмотря на нормативно декларируемые установки повышения эффективности деятельности, административно-правовая практика применения показателей ее оценки формируется спорадически и сегментарно, будучи подвержена влиянию политически изъясненной целесообразности. Исходя из анализа эволюции нормативно-правовой базы общее состояние в данной сфере характеризуется весьма изменчивой регуляторной динамикой.

В числе основных проблем правового урегулирования показателей эффективности и результативности профессиональной деятельности государственных органов, руководящих должностных лиц и государственных служащих, требующих разрешения в процессе дальнейшего нормотворчества, можно выделить: объективную сложность определения показателей эффективности и результативности для государственных гражданских служащих категории «руководители» и их интеграцию с показателями для государственных органов; индивидуализацию показателей эффективности и результативности применительно к отдельным должностям непосредственно для конкретного государственного служащего; непостоянство системы мониторинга показателей, отсутствие методики их унификации и взаимоувязки по видам и типам; несовершенство нормативной правовой основы в виду длительного непринятия предусмотренных подзаконных актов; отсутствие репрезентативной административно-правовой практики и соответствующего уровня административно-правовой культуры в деятельности государственных органов и государственных служащих; слишком опосредованное получение оценок эффективности государственных органов и профессиональной деятельности государственных служащих со стороны граждан, что искажает применяемые показатели; не установлена взаимосвязь показателей эффективности и результативности деятельности государственных служащих с кадровыми процедурами их аттестации, ротации, продвижения по службе. Решение обозначенных проблем, список которых не является исчерпывающим, предполагает

дальнейшее совершенствование как самих показателей эффективности субъектов государственного управления, методики их мониторинга, так и административно-правового регулирования.

Перспективный вектор развития мониторинга эффективности на предстоящий период намечен Президентом РФ в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018: «Чиновники всех уровней должны быть заинтересованы в росте своей эффективности и быть жестко нацелены на получение конкретного результата. ...Именно в такой логике нужно перестроить всю систему государственной службы, там, где это целесообразно, — внедрить проектные методы работы» [26]. Проектные методы получили закрепление в Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [27], в соответствии с которым Правительство РФ должно обеспечить путем разработки и реализации ряда национальных проектов (программ) достижение целевых показателей, установленных для стратегически важных сфер деятельности. Таким образом, на основе установленных приоритетов национального развития последовательно должна быть разработана система мотивации и стимулирования эффективной деятельности всех субъектов государственного управления. Такая система, безусловно, подразумевает необходимость разработки и нормативного закрепления показателей оценки эффективности и результативности решаемых управленческих задач всеми органами исполнительной власти и обеспечивающими их полномочия государственными служащими федерального и субфедерального уровней.

Как показывает полувековая практика применения оценочных процедур на основе устанавливаемых показателей эффективности деятельности субъектов государственного управления в зарубежных странах, а также отечественный опыт последнего десятилетия с учетом намеченных перспектив, выделяются основные тенденции внедрения проектных (программно-целевых) методов проводимого мониторинга. Система государственного управления заимствует из частного сектора методы управленческой деятельности и ее оценивания, в частности, адаптируя популяризованную систему ключевых показателей эффективности (*KPI*). Происходит закрепление непосредственной взаимосвязи между общими результатами деятельности госоргана и отдельного госслужащего. От преобладания количественных показателей измерения эффективности производится переход преимущественно к качественным. Контроль процесса исполнения должностных обязанностей чиновника преобразуется в контроль достижения им конкретных результатов деятельности по изначально обозначенным целям и задачам. Объективизация оценки эффективности деятельности госоргана и госслужащего

посредством нормативного закрепления позволяет свести к минимуму влияние субъективного фактора, проявляемого, как правило, в административном произволе. При осуществлении полномочий в целях реализации проектных методов работы предоставляется больше свободы в выборе управленческих решений и механизмов их исполнения. При этом большая свобода управленческих действий предполагает усиление ответственности, как в процессе их осуществления, так и за конечный результат. Устанавливается непосредственная взаимосвязь

показателей эффективности деятельности государственного служащего с уровнем оплаты его труда.

Федеральным законодательством в настоящее время созданы веские предпосылки для введения в административную практику систем оценки проектных методов работы на основе соответствующих показателей эффективности. Существенное значение будет иметь подзаконное регулирование, нюансы которого, как всегда, заключены в управлении на основе закона, т. е. в правоприменительной практике.

Пристатейный библиографический список

1. СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
2. СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
3. СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3256.
4. СЗ РФ. 2009. № 17. Ст. 2083.
5. Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации // Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов : официальный сайт. URL: <https://asi.ru/investclimate/rating/> (дата обращения: 05.05.2018).
6. Центр стратегических разработок : сайт. URL: www.csr.ru (дата обращения: 05.05.2018).
7. СЗ РФ. 2010. № 20. Ст. 2432.
8. СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4774.
9. СЗ РФ. 2012. № 46. Ст. 6350.
10. СЗ РФ. 2013. № 17. Ст. 2173.
11. Председатель Правительства Российской Федерации В. В. Путин провел селекторное совещание «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (10 января 2012 г.) // Архив сайта председателя Правительства РФ В.В. Путина 2008–2012 : сайт. URL: <http://archive.premier.gov.ru/events/news/17719> (дата обращения: 22.03.2018).
12. Рейтинг эффективности губернаторов. Четырнадцатый выпуск. 2016. 19 июня. Материалы // Фонд развития гражданского общества : сайт. URL: <http://civilfund.ru/mat/101> (дата обращения: 13.04.2008).
13. СЗ РФ. 2012. № 38. Ст. 5068.
14. СЗ РФ. 2017. № 47. Ст. 6963.
15. Комментарий к Федеральному закону № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В. А. Козбаненко. СПб. : Питер, 2008.
16. СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4664.
17. СЗ РФ. 2016. № 33. Ст. 5165.
18. СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.
19. СЗ РФ. 2012. № 51. Ст. 7219.
20. Минтруд России : сайт. URL: <https://rosmintrud.ru/programms/gossluzhba/16/4/1> (дата обращения: 13.04.2018).
21. Правительство Челябинской области : офиц. сайт. URL: <http://pravmin74.ru/> (дата обращения: 12.03.2018).
22. Клищ Н. Н. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих // VII Междунар. науч. конф. «Модернизация экономики и государство». М. : Высшая школа экономики, 2006.
23. Котелевская И. Оценка эффективности деятельности государственных служащих // Программа Европейского союза EUROPEAID 113768/D/SV/R «Административная реформа в Российской Федерации» // dogmon.org : сайт. URL: http://dogmon.org/programma-evropejskogo-soyuza-europeaid.html#%C2%AB%D0%9E%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B0_%D1%8D%D1%84%D1%84%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8_%D0%B4%D0%B5%D1%8F%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8_%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85_%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%85_%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B0%D1%89%D0%B8%D1%85%C2%BB (дата обращения: 12.04.2018).
24. Майоров В. И. Разработка и проведение оценки эффективности и результативности профессиональной деятельности государственных служащих (на примере Челябинской области) // Евразийский юридический журнал. 2017. № 9.
25. Волкова В. В. Показатели эффективности и результативности служебной деятельности государственных гражданских служащих // Современное право. 2015. № 5.
26. Рос. газ. 2018. 2 марта.
27. СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

References

1. SZ RF. 1999. № 42. St. 5005.
2. SZ RF. 2004. № 31. St. 3215.
3. SZ RF. 2007. № 27. St. 3256.
4. SZ RF. 2009. № 17. St. 2083.
5. Nacional'nyj rejting sostoyaniya investicionnogo klimata v sub"ektah Rossijskoj Federacii // Agentstvo strategicheskikh iniciativ po prodvizheniyu novyh proektov : oficial'nyj sajt. URL: <https://asi.ru/investclimate/rating/> (data obrashcheniya: 05.05.2018).
6. Centr strategicheskikh razrabotok : sajt. URL: www.csr.ru (data obrashcheniya: 05.05.2018).
7. SZ RF. 2010. № 20. St. 2432.
8. SZ RF. 2012. № 35. St. 4774.
9. SZ RF. 2012. № 46. St. 6350.
10. SZ RF. 2013. № 17. St. 2173.
11. Predsedatel' Pravitel'stva Rossijskoj Federacii V. V. Putin provel selektoornoje soveshchanie «Ob ocenke ehffektivnosti deyatel'nosti organov ispolnitel'noj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii» (10 yanvarya 2012 g.) [The Russian Prime Minister V.V. Putin has held a teleconference "On assessment of efficiency of activity of executive authorities of territorial subjects of the Russian Federation" (on January 10, 2012)] // Arhiv sajta predsedatelya Pravitel'stva RF V.V. Putina 2008–2012 : sajt. URL: [/http://archive.premier.gov.ru/events/news/17719](http://archive.premier.gov.ru/events/news/17719) (data obrashcheniya: 22.03.2018).
12. Rejting ehffektivnosti gubernatorov. Chetyrnadcatyj vypusk. 2016. 19 iyunya. Materialy [Rating of efficiency of governors. Fourteenth release] // Fond razvitiya grazhdanskogo obshchestva : sajt. URL: <http://civilfund.ru/mat/101> (data obrashcheniya: 13.04.2008).
13. SZ RF. 2012. № 38. St. 5068.
14. SZ RF. 2017. № 47. St. 6963.
15. Kommentarij k Federal'nomu zakonu № 79-FZ «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii» [The comment to the Federal law No. 79-FZ "About the public civil service of the Russian Federation"] / pod red. V. A. Kozbanenko. SPb. : Piter, 2008.
16. SZ RF. 2002. № 47. St. 4664.
17. SZ RF. 2016. № 33. St. 5165.
18. SZ RF. 2012. № 19. St. 2338.
19. SZ RF. 2012. № 51. St. 7219.
20. Mintrud Rossii : sajt. URL: <https://rosmintrud.ru/programms/gossluzhba/16/4/1> (data obrashcheniya: 13.04.2018).
21. Pravitel'stvo Chelyabinskoy oblasti : ofic. sajt. URL: <http://pravmin74.ru/> (data obrashcheniya: 12.03.2018).
22. Klishch N. N. Pokazateli ehffektivnosti i rezul'tativnosti professional'noj sluzhebnoj deyatel'nosti gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih [Indicators of efficiency and effectiveness of professional office activity of the public civil servants] // VII Mezhdunar. nauch. konf. "Modernization of economy and state" // VII Mezhdunar. nauch. konf. «Modernizaciya ehkonomiki i gosudarstvo». M. : Vysshaya shkola ehkonomiki, 2006.
23. Kotelevskaya I. Ocenka ehffektivnosti deyatel'nosti gosudarstvennyh sluzhashchih // Programma Evropejskogo soyuza EUROPEAID 113768/D/SV/R «Administrativnaya reforma v Rossijskoj Federacii» [Assessment of efficiency of activity of public servants//Program of the European Union EUROPEAID 113768/D/SV/R "Administrative reform in the Russian Federation"] // dogmon.org : sajt. URL: http://dogmon.org/programma-evropejskogo-soyuza-europeaid.html#%C2%AB%D0%9E%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B0_%D1%8D%D1%84%D1%84%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8_%D0%B4%D0%B5%D1%8F%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8_%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85_%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%85_%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B0%D1%89%D0%B8%D1%85%C2%BB (data obrashcheniya: 12.04.2018).
24. Majorov V. I. Razrabotka i provedenie ocnki ehffektivnosti i rezul'tativnosti professional'noj deyatel'nosti gosudarstvennyh sluzhashchih (na primere Chelyabinskoy oblasti) [Development and evaluating efficiency and effectiveness of professional activity of public servants (on the example of Chelyabinsk region)] // Evrazijskij yuridicheskij zhurnal. 2017. № 9.
25. Volkova V. V. Pokazateli ehffektivnosti i rezul'tativnosti sluzhebnoj deyatel'nosti gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih [Indicators of efficiency and effectiveness of office activity of the public civil servants] // Sovremennoe pravo. 2015. № 5.
26. Ros. gaz. 2018. 2 marta.
27. SZ RF. 2018. № 20. St. 2817.

К ВОПРОСУ О СПОСОБАХ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РЫКОВ

Анатолий Николаевич,
первый заместитель главы г. Сочи,
кандидат юридических наук (г. Сочи),
a.n.rykov@gmail.com

Правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления по-прежнему остается одной из актуальных проблем юридической теории и практики. Непонимание места и особенностей построения территориальной организации местной публичной власти является причиной низкого качества принимаемых муниципальных и правовых актов, а также законодательства, принимаемого на уровне как Российской Федерации в целом, так и отдельных субъектов РФ.

Предметом изучения статьи стали система муниципальных образований и уровни муниципально-территориального устройства.

Целью работы является выработка рекомендаций, направленных на преодоление недостатков правового регулирования муниципально-территориального устройства местного самоуправления.

В ходе исследования были применены общие и частные научные методы познания объективной действительности, к которым относятся анализ, синтез, абстрагирование, аналогия, сравнительно-правовой, формально-юридический, а также иные методы научного познания.

С содержательной точки зрения в статье изучается вопрос о возможности построения системы публичной власти на основе принципа самостоятельности местного самоуправления и отделения органов местного самоуправления от системы органов государственной власти. В статье рассматривается также вопрос о целесообразности построения территориальной системы публичной власти на основе принципа сочетания административно-территориального и территориального устройства.

Статьей отличают такие элементы новизны как новое видение соотношения государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ; в своего рода противовес традиционно сложившейся в муниципальном праве концепции самостоятельности территориального устройства муниципальных образований и их отделения от всех других видов территориального устройства предлагается идея сочетания и координации административно-территориального и территориального устройства субъектов РФ в контексте обеспечения комплексного социально-экономического развития субъектов РФ.

Основным результатом работы стало обоснование целесообразности внедрения административно-территориальных начал в построении системы публичной власти на основе принципа сочетания административно-территориального устройства с муниципально-территориальным устройством. Фактически муниципальные образования на сегодняшний день встроены в единую систему территориальной организации государства и являются нижним уровнем единой государственно-муниципальной системы публичной власти с общими функциями и задачами, решаемыми как на верхних (федеральном и региональном), так и на нижнем (муниципально-территориальном или муниципально-поселенческом) уровнях.

К области применения проведенного исследования относятся сфера конституционного и муниципального права; вопросы организации государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ; нормативно-правовое регулирование административно-территориального устройства субъектов РФ; муниципально-территориальное устройство РФ.

На основе проведенной работы делаются выводы о том, что анализ сложившейся практики взаимоотношений государственной и местной властей показывает, что фактически органы местного самоуправления на сегодняшний день являются нижним уровнем единой государственно-муниципальной системы публичной власти с общими функциями и задачами, решаемыми на верхних (федеральном и региональном), так и на нижнем (муниципально-территориальном или муниципально-поселенческом) уровнях. При этом формально введенная «самостоятельность местного самоуправления» не привела к какому-либо качественному приближению местной публичной власти к местному населению.

**Административно-территориальное устройство;
муниципальное образование;**

**государственная власть;
местное самоуправление;**

**публичная власть;
муниципальная власть**

**Anatoly N.
RYKOV,**

the first deputy head of Sochi,
PhD in Law (Sochi)
a.n.rykov@gmail.com

TO A QUESTION OF WAYS OF THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF MUNICIPAL AUTHORITY IN THE RUSSIAN FEDERATION

Legal regulation of the territorial organization of local government still remains to one of current problems of the legal theory and practice. Misunderstanding of the place and features of creation of the territorial organization of the local public government is the reason of poor quality of the adopted municipal and legal acts and also the legislation adopted at the level both the Russian Federation in general and certain territorial subjects of the Russian Federation.

The system of municipal units and levels of the municipal and territorial device became a subject of studying of article.

The purpose of work is development of the recommendations submitted on overcoming shortcomings of legal regulation of the municipal and territorial structure of local government.

During the research the general and private scientific methods of knowledge of objective reality which treat the analysis, synthesis, abstraction, analogy, comparative and legal, legallistic and also other methods of scientific knowledge have been applied.

From the substantial point of view in article the question of a possibility of creation of system of the public power on the basis of the principle of independence of local government and separation of local governments from the system of public authorities is studied. In article also the question of expediency of creation of territorial system of the public power on the basis of the principle of a combination of the administrative-territorial and territorial device is considered.

Article is distinguished by such novelty aspects as new vision of a ratio of the government and local government in territorial subjects of the Russian Federation; in some kind of counterbalance of the concept of independence of the territorial device of municipal units which has traditionally developed in the municipal right and their separations from all other types of the territorial device the idea of a combination and coordination of the administrative-territorial and territorial device of territorial subjects of the Russian Federation in the context of ensuring complex social and economic development of territorial subjects of the Russian Federation is offered.

Justification of expediency of introduction of the administrative-territorial beginnings in creation of system of the public power on the basis of the principle of a combination of the administrative-territorial device to the municipal and territorial device became the main result of work. Actually municipal units are built in the uniform system of the territorial organization of the state today and are the lower level of uniform state and municipal system of the public power with the general functions and tasks solved as on top (federal and regional), and on lower (municipal and territorial or municipal and settlement) levels.

Treat a scope of the conducted research the sphere of the constitutional and municipal right; questions of the organization of the government and local government in territorial subjects of the Russian Federation; standard and legal regulation of the administrative-territorial device of territorial subjects of the Russian Federation; municipal and territorial Russian Federation device.

On the basis of the carried-out work conclusions that the analysis of established practices of relationship of the state and local authorities shows that actually local governments are today the lower level of uniform state and municipal system of the public power with the general functions and tasks solved on top (federal and regional), and on lower (municipal and territorial or municipal and settlement) levels are drawn. At the same time formally entered "independence of local government" hasn't led to any high-quality approach of the local public government to local population.

**Administrative-territorial device;
municipal unit;**

**government;
local government;**

**public power;
municipal authority**

УДК 342

Проблема территориальной организации публичной власти — это один из самых важных вопросов, связанных с ее эффективностью, как в широком смысле, — понимая под этим интересы государства как такового и их эффективное отражение на местах, так и в узком — имея в виду адекватное представление интересов отдельных территориальных групп населения. В этом плане наша страна постоянно находится перед лицом двух глобальных вызовов: первый — очень большой размер территории, причем, со слабо связанными между собой частями. Количество автомобильных и железнодорожных дорог катастрофически мало. Совершенно неудивительной воспринимается ситуация, когда авиасообщение между двумя «соседними» крупными муниципальными образованиями (например, Иркутском и Красноярском) осуществляется только через Москву. Во-вторых, территории крайне неодинаковы по своим характеристикам — начиная с географических и заканчивая уровнем экономического развития. Вторая сложность — это неравномерное распределение населения: перенаселенные муниципалитеты — мегаполисы и «вымирающие» сельские поселения; плотно заселенная европейская часть страны и «пустующие» Сибирь и Дальний Восток. В связи с этим возникает крайне важная политическая потребность — найти оптимальный баланс между регулированием и саморегулированием, изъятием у территорий и дальнейшим перераспределением благ и сохранением у них стимулов для саморазвития. Все эти факторы, безусловно, влияют на выбор территориальной модели построения власти в государстве.

Россия, как следует из конституционных формул ст. 1 и ст. 12 Конституции РФ [1] — это федеративное государство, в котором признается и гарантируется местное самоуправление. Таким образом, мы видим три территориальных уровня организации публичной власти — общегосударственный, региональный и муниципальный. На первом этапе создания системы современного территориального устройства — в период с 1991 по 1993 гг. — государство придерживалось традиционной (сложившейся во времена СССР) административно-территориальной системы, которую несколько «размыли» созданные на базе краев и областей — административно-территориальных единиц — субъекты РФ. Однако в связи с тем, что вся политическая система власти того периода была основана на принципе единства Советов, разграничение на территории субъектов РФ и территории местного самоуправления (термин «муниципальное образование» появился позже) было, скорее, формальным, поскольку любой вышестоящий Совет мог изъять из ведения нижестоящего любой вопрос, а также рассмотреть и решить его по существу. После роспуска системы Советов и принятия 12 декабря 1993 г. новой Конституции. На местах фактически сложились две системы территориальной организации власти — административно-тер-

риториальная и муниципально-территориальная. Используя первую, субъект РФ самостоятельно формировал территориальные органы исполнительной (прежде всего) власти как общей, так и специальной компетенции. Поскольку регулирование местного самоуправления в тот период строилось на основе рамочного подхода — федеральный законодатель и в теории и на практике пытался регламентировать лишь «общие принципы организации местного самоуправления» — этот подход привел к появлению у субъектов РФ возможностей крайне широкого толкования объема своих полномочий по регулированию функций и полномочий муниципальной власти, включая определение того, что именно представляет собой муниципальная власть и на каких уровнях она осуществляется. Причем федеральный подход, предполагающий отделение местного самоуправления от государственной власти, требовал провести такое разграничение, безусловно, прежде всего, по линии субъект РФ (региональная власть) — муниципальные образования (местная власть).

И на практике немедленно возникла (достаточно предсказуемая) ситуация, когда понятие самостоятельности муниципальной власти означало для государственной власти регионального уровня потерю контроля над территориями по всем тем вопросам, которые были отнесены к вопросам местного значения. Часть субъектов РФ (со слабым экономическим базисом или неустойчивой политической надстройкой) согласилась с таким подходом, сконцентрировавшись на решении собственных — регионального уровня — проблем. Но большинство регионов, безусловно, стали создавать механизмы, позволяющие сохранить муниципальную власть в орбите регионального влияния. Наиболее часто это делалось с помощью рычагов финансово-экономического воздействия — у муниципальных образований практически не было собственных ресурсов, они находились на так называемой «трансферной игле», то есть полностью зависели от дотаций, поступающих с более высоких уровней бюджетной системы, — и субъект РФ почти всегда мог их заблокировать. Другой, сходный «прием» заключался в «перераспределении» полномочий. Все вопросы, связанные с извлечением доходов, передавались «наверх», на уровень субъектов РФ, тогда как полномочия, требующие финансирования, наоборот, «спускались» на уровень местного самоуправления, и финансовая зависимость создавалась искусственно.

Еще один механизм был связан с прямым административным давлением. По замыслу создателей данной системы «отделенное» местное самоуправление в своем противостоянии с региональной властью должно было опираться на федеральные институты — суды и прокуратуру, прежде всего. Однако на практике местные суды, прокуратура и местные органы МВД России чаще оказывались в одной связке с региональной властью и предлагали ей поддержку

в оказании административного давления на местную власть.

Наконец, весьма популярным механизмом сохранения контроля над «самостоятельными» территориями местного самоуправления стала трансформация территориального устройства субъектов РФ, а именно муниципально-территориального — в административно-территориальное. Весьма часто при этом использовался прием, когда региональная власть совмещала административно-территориальное устройство с муниципально-территориальным. Самый распространенный подход — одна и та же территория объявлялась одновременно носителем статуса и муниципального образования и административно-территориальной единицы. Это означало, что на одной и той же территории одновременно создавались и органы местного самоуправления, и органы административного управления (напрямую подчиненные органам государственной власти субъектов РФ). Например, население избирало представительный орган местного самоуправления, а органы государственной власти субъекта РФ назначали местные администрации — местную государственную власть.

В ряде случаев местное самоуправление и не формировалось: управление на местах осуществляли местные органы государственной власти и управления. Последний пример особенно важен в контексте проводимого исследования — о соотношении местного самоуправления и местного государственного управления. Так, в республике Татарстан действовал Закон от 30.11.1994 № 2246-XII «О местных органах государственной власти и управления» (приводится в ред. с изм. на 26.12.2002) [2]. Ст. 1 Закона определила, что представительными органами власти в районах, городах республиканского подчинения, районах в городах являются местные Советы народных депутатов. Исполнительно-распорядительными органами в районах, городах республиканского подчинения и районах в городах являются администрации соответствующих административно-территориальных единиц. Позднее (и это стало началом новой тенденции) федеральная власть стала настаивать на необходимости создания местного самоуправления на всей территории РФ и недопустимости «двойного» статуса субъектов государственной власти и местного самоуправления — прежде всего, такое решение затронуло так называемые органы власти Москвы, которые в силу норм московских законов одновременно наделялись статусом и органов государственной власти и органов местного самоуправления. (Так, мэр Москвы вплоть до 2000 г. являлся одновременно и главой муниципального образования — г. Москвы, и главой субъекта РФ — города федерального значения.) Реформы, которые были проведены вследствие требований федеральной власти по организации местного самоуправления тем не менее не привели к его возникновению в тех

регионах, в которых органы государственной власти не были в этом заинтересованы. Даже сегодня органы местного самоуправления так называемой «старой» Москвы (районы, находящиеся, по большей части, в границах МКАД) не решают вопросы местного значения, определенные нормами Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3]. Аналогичным образом дело обстоит в Республике Татарстан, Чеченской республике, Республике Ингушетия и др.

При этом изначально было найдено весьма простое решение проблемы сохранения административной подчиненности муниципальных территорий для субъектов РФ, а именно «перенос» местного самоуправления на уровень не крупных внутригородских территорий (микрорайоны, кварталы и т. п.) и внутрирайонных (сельских) населенных пунктов. Решение оказалось настолько удачным и эффективным (в «узком» понимании — как обеспечивающее полный политический и административный контроль над территорией, что примеру субъектов РФ с внутрирайонным и внутригородским самоуправлением последовали и те регионы, которые (на основе положений Конституции РФ и федерального законодательства) создали «полноценное» местное самоуправление на уровне городов и районов. В целом ряде случаев попытки такого переноса вылились в конфликты, рассматривать которые пришлось федеральной власти, прежде всего, в лице Конституционного Суда РФ. Одним из «классических» таких решений для сегодняшней как конституционной, так и муниципально-правовой доктрины стало Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» [4]. Оно многократно исследовалось, оценивалось и комментировалось (зачастую — критически) во множестве научных работ, но главные правовые позиции, связанные с территориальной организацией местной публичной власти, ни разу не были поставлены под сомнение. Смысл этих положений заключается в том, что:

— во-первых, система органов государственной власти субъекта РФ может включать в себя как высшие органы власти, так и территориальные органы, в том числе органы соответствующих административно-территориальных единиц, предусмотренных административно-территориальным устройством субъекта РФ;

— во-вторых, территориальное устройство государства как способ организации публичной власти, основа построения и функционирования системы органов государственной власти имеет существенное значение для характеристики конституционно-правового статуса субъекта РФ. При этом в ведении Российской Федерации находится

федеративное устройство, а в ведении субъектов РФ — их территориальное устройство. Поэтому вопрос о своем территориальном устройстве каждый субъект РФ вправе решить сам, причем по своей природе он имеет конституционное значение. И если в конституции или уставе субъекта РФ соответствующий вопрос урегулирован, то территории приобретают статус административно-территориальных единиц. Территориальные единицы иного уровня (не упомянутые в уставе или конституции субъекта РФ) не имеют права на обладание органами представительной и исполнительной государственной власти. На этом уровне публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти.

Несмотря на то что с момента вынесения данного решения прошло уже более 20 лет, до сих пор данные положения являются ключевыми в регулировании вопросов административно-территориального устройства субъектов РФ. И из них следует, что виды административно-территориальных единиц и их статус каждый субъект РФ определяет самостоятельно. Более того, и определение административно-территориальной единицы каждый субъект РФ вправе установить самостоятельно. Анализ регионального законодательства показывает, что такие определения однотипны — сводятся к указанию ключевого фактора — наличия административно-территориального устройства, а именно границ распространения местной государственной власти, и единственное отличие этих определений состоит во включении или не включении в определение административно-территориальной единицы (либо в определение системы административно-территориального устройства) местного самоуправления (его управляющих структур).

Пример первого подхода — Закон Пермской области от 28.02.1996 № 416–67 «Об административно-территориальном устройстве Пермского края» (с изм. на 26.01.2017) [5], согласно ст. 1 которого административно-территориальное устройство — разделение территории края в целях осуществления государственного управления на определенные части, в соответствии с которыми строится и функционирует система органов государственной власти, а административно-территориальная единица — часть территории края в фиксированных границах с одним или несколькими населенными пунктами и прилегающими к ним землями, имеющая название, установленный законом соответствующий статус (административный район, район в городе, городской населенный пункт, сельский населенный пункт).

Пример второго подхода — Закон Саратовской области от 03.04.2000 № 21-ЗСО «Об административно-территориальном устройстве Саратовской области» (с изменениями на 04.02.2014), ст. 1 которого указывает, что административно-территориальная

единица — это часть территории области в фиксированных границах, включающая определенное географическое пространство с соответствующими населенными пунктами, где действуют органы государственной власти, **органы местного самоуправления** [6] (выделено мной. — А. Р.). Сходным образом Закон Нижегородской области от 16.11.2005 № 184-З «Об административно-территориальном устройстве Нижегородской области» (в ред. от 13 мая 2015) [7], в ст. 1 определяет административно-территориальное образование как «часть территории области, имеющая установленные законом или иным нормативным правовым актом границы, статус, наименование, включающая в себя один или несколько населенных пунктов, часть населенного пункта либо являющаяся населенным пунктом». При этом административно-территориальное устройство области определено как территориальная организация, то есть, система административно-территориальных образований, являющихся объектами административно-территориального устройства, причем установленная для осуществления как государственного управления, так и **местного самоуправления** (выделено мной — А. Р.) с учетом исторических и культурных традиций, сложившейся системы расселения жителей области, хозяйственных связей и сформировавшейся инфраструктуры.

Таким образом, каждый субъект РФ самостоятельно определяет состав территорий и границы административно-территориальных единиц, увязывая их, как это видно из приведенных примеров, исключительно с принципами эффективности организации государственного управления, распространения компетенции тех или иных органов публичной власти на ту или иную территорию. Возможно ли, что здесь мы сможем найти принципиальное отличие муниципально-территориального устройства от административно-территориального? Что в основе построения системы муниципальных образований лежит не эффективность осуществления муниципальной публичной власти на соответствующей территории, а нужды населения? Такой подход достаточно часто встречается в теории муниципального права. Более того, ученые, рассматривающие с этих позиций муниципальные образования, пишут о том, что в основе определения границ муниципального образования должен быть такой критерий как наличие «территориального коллектива», «местного сообщества», «территориального публичного коллектива» и т. п.

Так, Н. С. Тимофеев говорит о том, что «совпадение объекта и субъекта управления, совместный коллективно-территориальный интерес, совместная особого характера социально-этическая ответственность населения за положение дел в исторически сложившихся пределах проживания придают муниципальному образованию и его органам особый статус» [8, с. 38].

Например, И. В. Бабичев полагает, что в основе муниципально-территориального устройства лежит принадлежность к территориальным (местным) сообществам: «их члены — субъекты местного самоуправления данного муниципального образования (социальные или психологические индивиды); основная цель их деятельности — участие в решении вопросов местного значения данного муниципального образования» [9, с. 55].

По мнению М. М. Курячей, «местное (а точнее — муниципальное) сообщество — это население, проживающее на исторически сложившейся и экономически обособленной территории одного или нескольких поселений, объединенное общими условиями жизни и необходимостью решения общих вопросов местного значения. Значение этой категории состоит в том, что муниципальное сообщество является организационно-территориальной основой местного самоуправления» [10, с. 31].

Согласно точке зрения О. И. Баженовой «включенный в текст Конституции России термин “население” отражает публичную природу конституционного права на местное самоуправление, но является недостаточно определенным по своему содержанию, не позволяет отразить богатство возникающих на местном уровне отношений. И в этом контексте более удачными являются термины “территориальный коллектив”, “территориальный публичный коллектив”, “местное сообщество”» [11, с. 35].

Но ни один из указанных авторов даже не делает попытки объяснить, чем именно должно (если должно) отличаться «население» от «местного сообщества» и почему последнему должна принадлежать публичная власть на территории муниципального образования. Вместо этого мы можем увидеть рассуждения о том, что «местное сообщество» обусловлено исторически, оно формируется в силу десятилетиями складывающихся социальных связей, возникающих и развивающихся традиций и т. п. Если следовать этой логике, то, возможно, нужно признать и право данного сообщества решать вопрос о принятии или исключении из своего состава тех или иных членов? Интересы которых расходятся с интересами всех остальных? Ответ на эти вопросы однозначно является отрицательным. Причина заключается в том, что основным субъектом — носителем прав на осуществление местного самоуправления является человек и гражданин — носитель комплекса конституционных (в данном контексте, политических) прав и свобод, начиная с права избирать и быть избранным как в органы государственной власти, так и местного самоуправления. В связи с этим появление понятия «местное сообщество», «территориальный публичный коллектив» и т. п., если оно хоть в малейшей степени сузит понятие «население» в приведенном выше определении, немедленно вступит в противоречие с основами правового статуса личности в Российской Федерации и, по сути, введет допол-

нительный — связанный с принадлежностью к этому сообществу — ценз, препятствующий свободной реализации каждым гражданином (к указанному сообществу не принадлежащему) своего субъективного права на местное самоуправление.

С нашей точки зрения, единственно возможным и допустимым является конституционный подход к определению носителя, осуществляющего публичную власть на той или иной территории. А этот подход заключается в том, что любые физические лица, законно находящиеся (проживающие) на соответствующей территории и обладающие политическими правами, вправе осуществлять функции публичной власти, т. е. весь многонациональный народ РФ или какая-то его часть. В связи с этим наличие или отсутствие «местного сообщества», понимаемого как группа взаимосвязанных граждан, не является значимым фактором для определения границ территории муниципального образования, так же как не является и значимым фактором для определения муниципального образования как такового. Единственный критерий, который в данном случае должен и, как показывает практика, фактически принимается во внимание — это уровень эффективности организации местной публичной власти, качество решения местных публичных вопросов. Невозможно игнорировать тот факт, что город (городское поселение) — это территориально компактное и плотно населенное пространство. Очевидны естественные инфраструктурные границы города — территория, занятая застройкой, и территория, обеспечивающая функционирование и нормальное проживание людей на этой застроенной территории. Если границы застройки расширяются — увеличиваются и границы муниципального образования; если в зоне такого расширения находится другое муниципальное образование — оно «поглощается» (происходит преобразование). Возможен и обратный процесс. Однако причем здесь «местное сообщество»? Как видно, оно попросту не существует с точки зрения объективных процессов — демографических (рост популяции, миграция и т. п.), экономических (повышение уровня материальных потребностей, запрос на новое более комфортное жилье), социальных — хотя это и кажется парадоксальным — по идее, в данном случае именно социум (общество) должен оказывать влияние на развитие соответствующего процесса и, тем не менее, основная роль в нем принадлежит государственным структурам: они определяют стандарты — нормативы обеспеченности жилых кварталов объектами социальной инфраструктуры и пр. «Местное сообщество» никак не управляет муниципальным развитием. Предлагаемые Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» форматы его вовлечения (например, публичные слушания) повсеместно игнорируются, да и не являются императивными — государство, регулируя соответствующие отношения

федеральным законом, именно за органами публичной власти оставляет право принятия итогового решения по любым вопросам, которые жители муниципального образования могут обсудить на публичных слушаниях.

Исходя из изложенного можно сделать вывод о том, что различия между муниципально-территориальным и административно-территориальным устройством субъекта РФ являются формальными и в определенном смысле искусственными. Поскольку местное самоуправление было отделено от государственной власти, необходимо было создать материальную основу для такого отделения, и она была создана — в виде системы муниципальных образований. Но, по справедливому замечанию

Н. С. Тимофеева, «само понятие «муниципальное образование» требует определенности. Отсутствие достаточной теоретической разработанности этого понятия создает серьезные трудности в системе отношений муниципального образования и его органов, между органами местного самоуправления, между органами муниципального образования и физическими и юридическими лицами» [8, с. 31]. Добавим к сказанному, что такое отсутствие вносит неопределенность и в систему территориального устройства публичной власти — взаимоотношений государства, субъектов РФ со своими составными частями — территориями городских, сельских поселений и другими территориями, как это определено в ст. 131 Конституции РФ.

Пристатейный библиографический список

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 439.
2. Консорциум кодекс: сайт. URL: <http://docs.cntd.ru/document/917010705> (дата обращения: 20.03.2018).
3. СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
4. СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.
5. Консорциум кодекс: сайт. URL: <http://docs.cntd.ru/document/910018077> (дата обращения: 20.03.2018).
6. Консорциум кодекс: сайт. URL: [URL: http://docs.cntd.ru/document/977400114](http://docs.cntd.ru/document/977400114) (дата обращения: 20.03.2018).
7. Избирательная комиссия Нижегородской области: официальный сайт. URL: www.nnov.vyboru.izbirkom.ru/nnov/npa_get/2522000354794 (дата обращения: 20.03.2018).
8. Тимофеев Н. С. Публично-правовая и гражданско-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10.
9. Бабичев И. В. К вопросу о структуре территориального публичного коллектива (населения) муниципального образования и местных сообществ // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6.
10. Курячая М. М. Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4.
11. Баженова О. И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Московского университета, 2010.

References

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii, prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 [The constitution of the Russian Federation] // SZ RF. 2014. № 31. St. 439.
2. Konsorcium kodeks: sajт. URL: <http://docs.cntd.ru/document/917010705> (data obrashcheniya: 20.03.2018).
3. SZ RF. 2003. № 40. St. 3822.
4. SZ RF. 1997. № 5. St. 708.
5. Konsorcium kodeks: sajт. URL: <http://docs.cntd.ru/document/910018077> (data obrashcheniya: 20.03.2018).
6. Konsorcium kodeks: sajт. URL: [URL: http://docs.cntd.ru/document/977400114](http://docs.cntd.ru/document/977400114) (data obrashcheniya: 20.03.2018).
7. Izbiratel'naya komissiya Nizhegorodskoj oblasti: oficial'nyj sajт. URL: www.nnov.vybory.izbirkom.ru/nnov/npa_get/2522000354794 (data obrashcheniya: 20.03.2018).
8. Timofeev N. S. Publichno-pravovaya i grazhdansko-pravovaya pravosub'ektnost' municipal'nogo obrazovaniya i ego organov [Public and civil legal personality of municipal unit and its bodies] // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2006. № 10.
9. Babichev I. V. K voprosu o strukture territorial'nogo publichnogo kolektiva (naseleniya) municipal'nogo obrazovaniya i mestnyh soobshchestv [To a question of structure of territorial public collective (population) of municipal unit and local communities] // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2012. № 6.
10. Kuryachaya M. M. Mestnoe soobshchestvo kak osnova ob'edineniya grazhdan [Local community as basis of association of citizens] // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 4.
11. Bazhenova O. I. Municipal'noe obrazovanie kak sub'ekt prava [Municipal unit as legal entity]. M.: Izd-vo Moskovskogo universiteta, 2010.

МЕСТО НОТАРИАТА В СИСТЕМАХ ОКАЗАНИЯ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ И ЕГО РОЛЬ В ПОВЫШЕНИИ УРОВНЯ ПРАВОСОЗНАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

ЧУМАКОВА

Ольга Владимировна,
заведующий кафедрой
физической культуры
и специальной подготовки
Ижевского института (филиала)
ВГУЮ (РПА Минюста России),
кандидат педагогических наук
(г. Ижевск),
iji-fiz@mail.ru.

Тема проведенного исследования весьма актуальна. В нашей стране наблюдается высокий уровень правового нигилизма. Государственная политика, направленная на повышение уровня правосознания граждан, пока не дала свои результаты. Государство в лице Минюста России, являющегося уполномоченным органом исполнительной власти, прилагает усилия по развитию государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи. При этом важная роль в исследуемой сфере отводится нотариату. Предметом исследования выступают нормы Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и законодательства субъектов РФ о бесплатной юридической помощи. Целью работы является формулирование основных подходов в определении места нотариата в системах оказания бесплатной юридической помощи и роли нотариусов в правовом просвещении граждан и повышения уровня правосознания населения. Методологическую основу работы составил сравнительно-правовой метод исследования. К новым полученным результатам относится выделение основных подходов в распределении денежных средств субъектов РФ, выделенных на финансирование оказания бесплатной юридической помощи. Автор предлагает свое видение роли и места нотариата в государственной и негосударственной системах бесплатной юридической помощи. Также сделаны выводы о возможности компенсации нотариусам расходов на оказание бесплатной юридической помощи населения. Результаты исследования могут использоваться для совершенствования федерального и регионального законодательства, регулирующего оказание бесплатной юридической помощи

**Бесплатная юридическая
помощь;
нотариус;
нотариальная палата;
Закон о бесплатной
юридической помощи;
защита прав и законных
интересов граждан при
совершении нотариальных
действий;
государственная система
бесплатной юридической
помощи;
негосударственная система
бесплатной юридической
помощи;
совершение нотариальных
действий**

CHUMAKOVA

Olga V.,

the assistant professor
of the Administrative
and Financial Law Chair
of the All-Russian State University
of Justice,
PhD in law (Moscow),
Chumakova-ov@yandex.ru

THE PLACE OF THE NOTARIATE IN SYSTEMS RENDERING FREE LEGAL AID AND HIS ROLE IN INCREASE IN LEVEL OF SENSE OF JUSTICE OF THE POPULATION

**Free legal aid;
notary;
notary chamber;
the Law on free legal aid;
protection of rights and legitimate
interests of citizens in the
Commission of notarial actions;
the state system of free legal aid;
non-state system of free legal aid;
notarial acts**

The topic of the study is very relevant. In our country there is a high level of legal nihilism. The state policy aimed at raising the level of legal awareness of citizens has not yet yielded results. The state, represented by the Ministry of Justice of the Russian Federation, which is an authorized body of the Executive power, is making efforts to develop state and non-state systems of free legal aid. At the same time, an important role in the field of research is given to the notary. The subject of the research is the norms of the Federal law of November 21, 2011 N 324-FL "On free legal aid in the Russian Federation" (hereinafter – the Law on Free Legal Aid) and the legislation of the subjects of the Russian Federation on free legal aid. The aim of the work is to formulate main approaches to determining the place of notaries in the systems of free legal assistance and the role of notaries in legal education of citizens as well as an increase of the level of legal awareness of the population. The methodological basis of the work has been a comparative legal method of research. The new results include identification of the main approaches to allocation of monetary funds to the subjects of the Russian Federation for free legal aid. The author offers her vision of the role and place of the notary in the state and non-state systems of free legal aid. Also, the conclusions on the possibility of compensation to notaries for the costs of providing free legal assistance to the population. The results of the research can be used to improve the federal and regional legislation regulating provision of free legal aid.

УДК 347

Статья 48 Конституции РФ [1] гарантирует каждому гражданину возможность получить квалифицированную юридическую помощь. Часть граждан нашей страны, относящаяся к социально незащищенным слоям населения, имеет права на получение такого рода помощи на безвозмездной основе.

Бесплатная юридическая помощь представлена в нашей стране как государственной, так и негосударственной системами. Считаем, что оказание бесплатной юридической помощи исключительно на государственной основе было бы малоэффективным. Привлечение различных общественных институтов к оказанию бесплатной юридической помощи сделало ее более доступной для получателей и было обосновано. В деле повышения уровня правосознания населения нашей страны большая роль отводится нотариату России. Подобное видение организации правозащитной деятельности, как справедливо отмечает А. А. Кирилловых, присутствует в Федеральном законе от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [2] (далее — Закон о бесплатной юридической помощи), где наряду с государственной системой в рамках решения задач правовой помощи представлена и негосударственная система в виде юридических клиник и негосударственных центров правовой помощи [3, с. 2–10].

В своем исследовании Г. С. Шереметова относит к одной системе оказания бесплатной юридической помощи государственные юридические бюро, адвокатуру, нотариат, центры бесплатной юридической помощи, т. е. те субъекты, для которых оказание юридической помощи является основным видом деятельности, а в другую группу субъектов включает федеральные и региональные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов и юридические клиники, обосновывая это тем, что основные функции данных субъектов совмещены с оказанием бесплатной юридической помощи [4, с. 80–92].

По мнению большинства авторов, «в данном случае участие нотариуса в государственной системе бесплатной юридической помощи определяется как его обязанность по разъяснению (как правило, это устные консультации клиентов) порядка и последствий совершения конкретных юридических (нотариальных) действий, за которым обратился клиент в нотариальную контору» [5]. Никаких новых обязанностей Законом о бесплатной юридической помощи нотариусам добавлено не было. Фактически в данном Законе обязанности нотариусов еще раз законодательно закреплены, добавилось только указание на то, что нотариат может войти в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи. В ст. 19 Закона о бесплатной

юридической помощи, которой нотариусы были включены в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи, говорится, что бесплатную юридическую помощь нотариусы оказывают гражданам, обратившимся за совершением нотариальных действий и по вопросам совершения этих действий.

Ни для кого не секрет, что для назначения на должность нотариуса необходимо пройти сложную процедуру отбора кандидатов. Таким образом, государство гарантирует, что юридическая помощь оказываемая нотариусом, является квалифицированной. И очевидно, это стало одной из причин включения нотариусов именно в государственную систему. Интересный аргумент приводит Ю. А. Дмитриев, говоря о том, что «нотариат способствует и помогает государству, предупреждая споры уже на стадии согласования условий сделки и ее заключения, тем самым снижая количество гражданско-правовых споров, облегчает рассмотрение гражданско-правовых споров в суде, поскольку нотариальные акты имеют особую доказательственную силу и более достоверны и отражают действительную волю сторон» [5].

Есть и другие авторы, которые придерживаются подобной позиции о правильности включения нотариусов в государственную систему бесплатной юридической помощи. В частности, Е. Г. Дорохина считает, что «в основе правового статуса частного нотариуса лежит функция публичной власти — совершение нотариальных действий от имени Российской Федерации. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства РФ о нотариате» деятельность занимающихся частной практикой нотариусов является особой юридической деятельностью, которая осуществляется от имени государства, чем предопределяется специальный публично-правовой статус нотариусов. Деятельность нотариуса призвана обеспечить реализацию конституционного права каждого на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48 Конституции РФ)» [6].

Однако есть и иное мнение. Так, О. Н. Воронова считает, что включить нотариусов в государственную систему оказания бесплатной юридической помощи было несколько некорректным, и предлагает нотариусов, работающих в государственных нотариальных конторах, включить в государственную систему оказания бесплатной юридической, а частных — в негосударственную [7, с. 4].

Законом о бесплатной юридической помощи совместно с законами субъектов РФ о бесплатной юридической помощи утвержден перечень граждан имеющих право на получение бесплатной юридической помощи. Для компенсации расходов на

деятельность адвокатов и государственных юридических бюро из бюджетов субъектов РФ выделяются денежные средства. Компенсация за выполнение нотариусом деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи законом не предусмотрена. При этом некоторые авторы предлагали законодательно предусмотреть такого рода компенсацию. Например, Г. С. Шереметова полагает, что затраты на оказание бесплатной юридической помощи нужно включить в состав расходов, тем самым уменьшив налогооблагаемую базу [4, с. 80–92]. Заслуживает внимания и мнение П. А. Виноградовой, которая предлагает порядок возмещения расходов по предоставлению бесплатной юридической помощи поставить в зависимость от квалификации специалистов ее оказывающих и трудозатратности ее предоставления [8, с. 10–13].

Так, О. Н. Воронова предлагает возмещать расходы на оказание бесплатной правовой помощи из специально созданного фонда на базе нотариальной палаты субъекта, который формировался бы из взносов и расходовался на оплату юридической помощи, оказанной нотариусом в рамках Закона о бесплатной юридической помощи. А законодательного закрепить данное предложение, она считает возможным путем внесения в ст. 25 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате дополнительного полномочия нотариальной палаты по возмещению расходов на оказание бесплатной юридической помощи [7, с. 3–5].

О. В. Воронова полагает, что для подтверждения оказания бесплатной юридической помощи достаточно протокола, содержащего в себе тему, время и результаты такого консультирования, переданного в нотариальную палату [7, с. 3–5].

На наш взгляд, следует разграничить деятельность нотариусов по консультированию граждан, обратившихся за совершением нотариальных действий и по вопросам совершения этих действий и деятельность нотариусов по консультированию граждан претендующих на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, в случаях закрепленных ст. 20 Закона о бесплатной юридической помощи. В первом случае нотариусы просто совершают нотариальные действия, разъясняя гражданам порядок их осуществления и возможные правовые последствия от их совершения, как они это делали до появления Закона о бесплатной юридической помощи. Во втором случае, если нотариус оказывает бесплатную юридическую помощь в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, то он должен проверить право гражданина на получение такого рода помощи и оказать ее только в случаях, предусмотренным Законом о бесплатной юридической помощи. Ведь в первом случае нотариус обязан при

совершении нотариальных действий пояснять порядок их совершения любому лицу, обратившемуся за их совершением. Это может быть гражданин, не подпадающий под действие Закона о бесплатной юридической помощи, имеющий финансовые возможности оплатить услуги юриста самостоятельно, в том числе и по вопросам, касающимся ведения бизнеса или же вообще гражданин иностранного государства или лицо без гражданства. Тогда о какой денежной компенсации нотариусу может идти речь? Если же гражданин, имеющий предусмотренное законодательством право на получение бесплатной юридической помощи пришел к нотариусу за ней в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, так как приходят за правовой помощью к адвокатам, входящим в государственную систему бесплатной юридической помощи или в государственное юридическое бюро, тогда по аналогии с адвокатским сообществом, нотариусы могли бы получать компенсацию за свой труд от субъектов РФ. Для этого следует внести советующее изменение в Закон о бесплатной юридической помощи и, так же как адвокатским палатам, нотариальным палатам субъектов РФ составить перечень нотариусов, которые будут оказывать помощь такого рода. Минюсту России будет нужно утвердить форму отчета, как у адвокатов, и разработать иные документы, необходимые для реализации закона на практике. В таком случае нотариусы могут стать полноценным участником государственной системы бесплатной юридической помощи. Для субъекта РФ это не создаст дополнительных сложностей. Денежные средства на финансирование бесплатной юридической помощи и так выделяются. При этом, кто из субъектов окажет помощь гражданам, тот и поучит эти средства.

Нотариат — это институт гражданского общества, выполняющий в России свои функции самостоятельно и постепенно развивающийся. Правда, он реализует полномочия, возложенные на него законом в качестве инструмента публичной власти. В такой ситуации необходим баланс интересов общества, государства, института нотариата как уполномоченного государством института предупреждения нарушений при реализации гражданских прав [9, с. 99–104].

По данным, представленным Ю. А. Дмитриевым, в России больше 90% от общего числа (примерно 6500) нотариусов осуществляют свою деятельность в Российской Федерации на небюджетной основе [5]. Вместе с тем существуют отдаленные, малонаселенные регионы России, где частные нотариусы отсутствуют, так как деятельность в такой местности для нотариуса экономически не выгодна. В данном случае требуется государственная политика, направленная на поддержание деятельно-

сти Конституции РФ о соблюдении и защите прав и свобод граждан.

Нотариальное сообщество РФ позиционирует себя как единая, негосударственная правоохранительная и правозащитная система. Для того чтобы данный институт полноценно функционировал, следует объединить усилия государства и самого нотариального сообщества России. Представляется верным мнение Е. Н. Клячина, который считает, что стабильная ситуация в нотариате России, его востребованность окажут положительное влияние на стабильность в обществе и укрепление правовой защищенности граждан [10, с. 199].

Автор согласен с мнением коллег, считающих, что «реализация конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи до недавнего времени традиционно связывалась с деятельностью института адвокатуры, функционированием сети коллегий адвокатов» [11, с. 325–331; 12, с. 156–158]. Например, И. Г. Черемных считает, что в настоящее время, «когда усилилось внимание к обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, следует трактовать конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи более широко, включая в систему ее оказания (наряду с адвокатами) и нотариусов, осуществляющих деятельность по реализации публично-правовой функции государства по защите прав и законных интересов граждан и юридических лиц (ст. 1 Основ законодательства РФ о нотариате)» [13, 48].

Правовые нормы, гарантирующие гражданам возможность получения квалифицированной юридической помощи, относятся к таким отраслям права как административное, гражданское, конституционное, уголовное. Сюда же логично будет отнести и нормы нотариального права. Нотариат в России «обеспечивает защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами нотариальных действий» (ст. 1 Основ законодательства Российской Федерации, утвержденные Верховным Судом РФ от 11.02.1993 № 4462–1 [14]). Все эти действия в совокупности отражают саму сущность нотариата. Как уже нами было отмечено ранее, законодательство о нотариате не содержит такого нотариального действия, как оказание юридической помощи, но нам представляется, что нотариальная деятельность, независимо от конкретного нотариального действия, в котором она в тот или иной момент воплощается, направлена на оказание юридической помощи гражданам и юридическим лицам, обращающимся к нотариусу за совершением нотариального действия, на защиту их прав и законных интересов [8, с. 99–104].

Оказание квалифицированной юридической помощи нотариусами заключается в обеспечении условий для возникновения, изменения или прекраще-

ния субъективных прав граждан и юридических лиц, а также в предоставлении гарантий субъектам правоотношений беспрепятственной и эффективной реализации их прав и обязанностей.

Согласно ст. 9 ГК РФ [15], принадлежащие им гражданские права, граждане и юридические лица могут осуществлять по своему усмотрению. Следовательно, воля гражданина является ключевым моментом для возникновения, изменения или прекращения его субъективного права. Задача нотариата состоит в оказании содействия гражданину или юридическому лицу.

Однако нотариальная помощь на практике оказывается не только в случае нарушения или оспаривания прав граждан, но и в иных случаях. В частности, по мнению М. М. Форина, объектом нотариальной деятельности по оказанию квалифицированной юридической помощи могут быть общественные отношения по реализации физическими и юридическими лицами их прав, свобод и законных интересов [16].

По мнению Ю. А. Дмитриева, оказываемую институтом нотариата юридическую помощь можно отграничить от иных видов юридической помощи, оказываемой государственными и негосударственными органами и институтами по ряду признаков [5]. В первую очередь оказываемая нотариатом помощь должна быть юридической, т. е. прямо или косвенно затрагивающей права, свободы и обязанности конкретного гражданина, связанные с совершением определенного юридического действия и урегулированная законом.

По мнению автора, при выработке последовательности государственной политики в сфере нотариата государству следует установить жесткий контроль за обоснованностью установления тарифов за совершение нотариальных действий, так как их необоснованное завышение может послужить существенным препятствием гражданам в доступе к квалифицированной юридической помощи. Кроме того, нотариат должен проводить мероприятия по повышению уровня правовой культуры граждан. Такая деятельность поможет снизить количество ошибок, совершаемых при заключении различных договоров, довести до сведения участников гражданско-правовых отношений новеллы законодательства, в чем заинтересовано как государство, так и частный бизнес [17, с. 40–44].

Как справедливо отмечал Ю. А. Дмитриев, дальнейшее развитие института нотариата состоит в том, чтобы его адекватность сегодняшним общественным потребностям, его необходимость и полезность не вызвали сомнения не только в целом, но и на уровне каждого потребителя [5].

В настоящее время перед нотариатом не стоит задача оказывать гражданам юридическую помощь в каждой ситуации, когда необходимость в такой

помощи возникает. Как правило, оказываемая нотариусом юридическая помощь не должна выходить за рамки полномочий, установленных законом, по совершению нотариальных действий. Консультирование граждан по вопросам судопроизводства, их прав и обязанностей не входит в обязанности нотариусов. Однако это не означает, что нотариус не вправе разъяснить невозможность совершения какого-либо нотариального действия и обосновать необходимость обращения в суд за защитой оспариваемого или нарушенного права. В научной литературе можно встретить мнение авторов считающих, что у нотариата своя, определенная законом ниша в сфере оказания юридической помощи и ему не следует вторгаться в компетенцию иных органов и институтов [10, с. 203].

Нотариусы оказывают помощь по правовым вопросам на профессиональной основе. По мнению, А. Э. Жалинского: «Любой вид деятельности... должен осуществляться именно профессионально, а не дилетантски, не случайными, мало что знающими и еще меньше умеющими людьми. Признак профессионализма деятельности означает осуществление деятельности по принятым методикам; соблюдение требований к ее процессу и результатам; возмездность деятельности; влияние субъекта на осуществляемую им работу» [18, с. 4–10]. Выработал он это понятие применительно к профессиональной деятельности юриста.

Так, О. В. Невская считает, что «профессионализм нотариальной деятельности обеспечивается строгими требованиями к кандидату на должность нотариуса: он должен иметь высшее юридическое образование, пройти стажировку не менее одного года (в Москве — не менее двух лет) в нотариальной конторе, успешно сдать квалификационный экзамен и иметь лицензию на право осуществления нотариальной деятельности» [19, с. 4].

Отсылочная норма, содержащаяся в ст. 19 Закона о бесплатной юридической помощи, позволяет нотариусам в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи оказывают бесплатную юридическую помощь с соблюдением следующих условий: услуга оказывается гражданам, обратившимся за совершением нотариальных действий; нотариусы оказывают бесплатную юридическую помощь исходя из своих полномочий; услуга оказывается нотариусами путем консультирования; консультирование может быть произведено по вопросам совершения нотариальных действий. Необходимо отметить, что письмом от 18.01.2012 № 51/06–12 Федеральная нотариальная палата в связи с обращениями по поводу категорий граждан, которых нотариусы должны консультировать бесплатно по вопросам совершения нотариальных действий в соответствии со ст. 19 Закона бесплатной юридической помощи, и выплаты компенсации

нотариусам за бесплатную юридическую помощь разъяснила, что п. 2 ст. 15 и ст. 19 Закона о бесплатной юридической помощи следует рассматривать во взаимосвязи с Основами законодательства о нотариате и, в частности, со ст. 16 Основ. Из смысла указанных норм вытекает, что нотариусы бесплатно консультируют по вопросам совершения нотариальных действий всех граждан, обратившихся к ним за совершением нотариальных действий. Нотариусы обязаны предупреждать о последствиях совершаемых нотариальных действий, с тем чтобы юридическая неосведомленность не могла быть использована им во вред, оказывать гражданам содействие в осуществлении их прав и защите законных интересов и разъяснять им права и обязанности, Указанные обязанности нотариус выполняет в соответствии с Основами, законодательством субъектов РФ и присягой. Денежное вознаграждение нотариусам за выполнение названных обязанностей Законом не закреплено.

По мнению Д. Ф. Жаркова, «признак законности юридической помощи, оказываемой нотариусами, воплощается в полном и точном соблюдении ими требований законов в процессе профессиональной деятельности и гарантируется возможностью судебной защиты» [20, с. 92–99; 21]. О. В. Невская добавляет, что «при оказании правовой помощи должны также соблюдаться и требования профессиональной этики, морали и нравственности» [18, с. 5].

Включив нотариусов в государственную систему бесплатной юридической помощи, государство подчеркнуло их высокую юридическую квалификацию. Данное обстоятельство должно гарантировать и высокое качество оказываемой правовой помощи.

В завершении хотелось привести пример участия нотариусов в негосударственной системе оказания бесплатной юридической помощи. В Приморском крае Управление Минюста России и нотариальная палата продуктивно взаимодействуют по вопросам оказания бесплатной юридической помощи гражданам. Организация работы по обеспечению законных прав граждан на получение квалифицированной юридической помощи является очень важным направлением совместной деятельности Управления Минюста России по Приморскому краю и Приморской краевой нотариальной палаты [22].

Нотариусы Приморского края проявляют активность в вопросах оказания бесплатной юридической помощи населению. Например, уже 2013 г. Управление Минюста России по Приморскому краю было уведомлено об успешном функционировании негосударственного Центра бесплатной юридической помощи при нотариальной палате.

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что нотариат может быть задействован как в государственной, так и негосударственной системах бесплатной юридической помощи.

Пристатейный библиографический список

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 439.
2. СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.
3. Кирилловых А. А. Участники системы бесплатной юридической помощи: правовые аспекты организации деятельности // Право и экономика. 2012. № 7.
4. Шереметова Г. С. Право на бесплатную юридическую помощь в гражданском процессе. М.: Статут, 2015.
5. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (постатейный) // под ред. Ю. А. Дмитриева. М., 2012.
6. Дорохина Е. Г. Правовое регулирование управления в системе банкротства // Подготовлено для справочной правовой системы «КонсультантПлюс», 2009.
7. Воронова О. Н. Роль и место нотариусов, должностных лиц органов местного самоуправления и должностных лиц консульских учреждений в системе оказания бесплатной юридической помощи // Нотариус. 2017. № 4. С. 3–5.
8. Виноградова П. А. Правовое регулирование полномочий нотариусов как участников государственной системы бесплатной юридической помощи // Нотариус. 2013. № 6.
9. Чумакова О. В. Участие нотариата в государственной системе бесплатной юридической помощи // Юстиция». 2016.
10. Клячин Е. Н. Российский нотариат — необходимый институт гражданского общества // Гражданское общество и власть: противники или партнеры? М., 2005.
11. Конституция Российской Федерации: научно-практический комментарий / под ред. Б. Н. Топорнина. М.: Юристъ, 1997.
12. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: БЕК, 1994.
13. Черемных И. Г. Нотариат России: проблемы и перспективы. М.: Эксмо, 2007.
14. СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.
15. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Там же. 1996. № 5. Ст. 410; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ // Там же. 2001. № 49. Ст. 4552; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Там же. 2006. № 52 (Ч. 1). Ст. 5496.
16. Форин М. М. Тезисы о защите прав и законных интересов граждан и иных участников гражданского оборота // Материалы научно-практической конференции "Развитие нотариата как публичного правового института и современное российское законодательство: стенограмма докладов пленарного заседания (17–19 апреля 1998 г.). М., 1998.
17. Восканян Р. О. Финансирование государственных инновационных программ из внебюджетных источников // Научные исследования и разработки. Экономика. 2017. № 4.
18. Жалинский А. Э. Введение в специальность «Юриспруденция». Профессиональная деятельность юриста: учеб. М.: Проспект, 2009.
19. Невская О. В. Что такое квалифицированная юридическая помощь? // Адвокат. 2004. № 11.
20. Жарков Д. Ф. Об имущественной ответственности лиц, совершающих нотариальные действия // Государство и право. 1996. № 3.
21. Жарков Д. Ф. Нотариат и судебный контроль // Нотариальный вестник. 1997. № 6.
22. Система бесплатной юридической помощи будет развиваться // Федеральная нотариальная палата: сайт. URL: <https://notariat.ru/ru-ru/news/sistema-besplatnoi-yuridicheskoi-pomoshchi-budet-razvivatsia> (дата обращения: 14.04.2018).

References

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii, prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 [The constitution of the Russian Federation] // SZ RF. 2014. № 31. St. 439.
2. SZ RF. 2011. № 48. St. 6725.
3. Kirillovyh A. A. Uchastniki sistemy besplatnoj yuridicheskoy pomoshchi: pravovye aspekty organizacii deyatel'nosti [Participants of system of free legal aid: legal aspects of the organization of activity] // Pravo i ehkonomika. 2012. № 7.
4. Sheremetova G. S. Pravo na besplatnuyu yuridicheskuyu pomoshch' v grazhdanskom processe [The right for free legal aid in civil process]. M.: Statut, 2015.
5. Nauchno-prakticheskij kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 21.11.2011 goda № 324-FZ «O besplatnoj yuridicheskoy pomoshchi v Rossijskoj Federacii» (postatejnyj) [The scientific and practical comment to the Federal law from 11/21/2011 of year No. 324-FZ "About free legal aid in the Russian Federation" (itemized)] // pod red. Y. A. Dmitrieva. M., 2012.
6. Dorohina E. G. Pravovoe regulirovanie upravleniya v sisteme bankrotstva [Legal regulation of management in the system of bankruptcy] // Podgotovleno dlya spravocnoy pravovoj sistemy sistemy «Konsul'tantPlyus», 2009.
7. Voronova O. N. Rol' i mesto notariusov, dolzhnostnyh lic organov mestnogo samoupravleniya i dolzhnostnyh lic konsul'skih uchrezhdenij v sisteme okazaniya besplatnoj yuridicheskoy pomoshchi [A role and the place of notaries, officials of local governments and officials of consular establishments in the system of rendering free legal aid] // Notarius. 2017. № 4. S. 3–5.
8. Vinogradova P. A. Pravovoe regulirovanie polnomochij notariusov kak uchastnikov gosudarstvennoj sistemy besplatnoj yuridicheskoy pomoshchi [Legal regulation of powers of notaries as participants of the state system of free legal aid] // Notarius. 2013. № 6.
9. Chumakova O. V. Uchastie notariata v gosudarstvennoj sisteme besplatnoj yuridicheskoy pomoshchi [Participation of a notariate in the state system of free legal aid] // Yusticiya». 2016.

10. Klyachin E. N. Rossijskij notariat – neobhodimyj institut grazhdanskogo obshchestva // *Grazhdanskoe obshchestvo i vlast': protivniki ili partnery?* [The Russian notariate – necessary institute of civil society//Civil society and the power: opponents or partners?] M., 2005.
11. Konstituciya Rossijskoj Federacii: nauchno-prakticheskij kommentarij [Constitution of the Russian Federation: the scientific and practical comment] / pod red. B. N. Topornina. M.: Yurist", 1997.
12. Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii [The comment to the Constitution of the Russian Federation]. M.: BEK, 1994.
13. Cheremnyh I. G. Notariat Rossii: problemy i perspektivy [Notariate of Russia: problems and prospects]. M.: Eksmo, 2007.
14. SZ RF. 1998. № 22. St. 2491.
15. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii, chast' pervaya ot 30.11.1994 № 51-FZ // SZ RF. 1994. № 32. St. 3301; chast' vtoraya ot 26.01.1996 № 14-FZ [Civil code of the Russian Federation] // Tam zhe. 1996. № 5. St. 410; chast' tret'ya ot 26.11.2001 № 146-FZ // Tam zhe. 2001. № 49. St. 4552; chast' chetvertaya ot 18.12.2006 № 230-FZ // Tam zhe. 2006. № 52 (CH. 1). St. 5496.
16. Forin M. M. Tezisy o zashchite prav i zakonnyh interesov grazhdan i inyh uchastnikov grazhdanskogo oborota [Theses about protection of the rights and legitimate interests of citizens and other participants of civil circulation] // *Materialy nauchno-prakticheskoy konferencii "Razvitie notariata kak publichnogo pravovogo instituta i sovremennoe rossijskoe zakonodatel'stvo: stenogramma dokladov plenarnogo zasedaniya (17–19 aprelya 1998 g.)*. M., 1998.
17. Voskanyan R. O. Finansirovanie gosudarstvennyh innovacionnyh programm iz vnebyudzhetyh istochnikov [Financing of the state innovative programs from non-budgetary sources] // *Nauchnye issledovaniya i razrabotki. EHkonomika*. 2017. № 4.
18. Zhalinskij A. E. Vvedenie v special'nost' «Yurisprudenciya». Professional'naya deyatel'nost' yurista: ucheb. [Introduction to specialty "Law". Professional activity of the lawyer]. M.: Prospekt, 2009.
19. Nevskaya O. V. Chto takoe kvalificirovannaya yuridicheskaya pomoshch'? [What is the qualified legal aid?] // *Advokat*. 2004. № 11.
20. Zharkov D. F. Ob imushchestvennoj otvetstvennosti lic, sovershayushchih notarial'nye dejstviya // *Gosudarstvo i pravo*. 1996. № 3.
21. Zharkov D. F. Notariat i sudebnyj kontrol' [Notariate and judicial control] // *Notarial'nyj vestnik*. 1997. № 6.
22. Sistema besplatnoj yuridicheskoy pomoshchi budet razvivat'sya [The system of free legal aid will develop] // *Federal'naya notarial'naya palata: sajt*. URL. <https://notariat.ru/ru-ru/news/sistema-besplatnoi-yuridicheskoi-pomoshchi-budet-razvivatsia> (data obrashcheniya: 14.04.2018).

СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПРЕСТУПЛЕНИЯ С АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРЕЮДИЦИЕЙ

ЯЦЕЛЕНКО

Борис Викторович,
проректор по научной работе
ВГУЮ (РПА Минюста России),
доктор юридических наук РФ,
профессор (г. Москва),
nayka-rpa@yandex.ru

Актуальность исследуемой проблематики обусловлена сложившейся в российской законодательной практике устойчивой тенденцией увеличения количества норм, предусматривающих ответственность за преступления, системообразующим признаком которых является административная преюдиция, противоречиями между практикой уголовно-правового регулирования и содержанием рассматриваемой правовой конструкции. Предмет исследования связан с выявлением особенностей социально-правовой природы преступления с административной преюдицией в контексте учения о юридических фактах. Исследование базируется на общенаучных (логический, системно-структурный) и специально-юридических (формально-юридический) методах познания. Раскрывая содержание социально-правовой природы преступления с административной преюдицией, автор приходит к следующим выводам, обладающим свойствами научной новизны: во-первых, как правовое явление преступление с административной преюдицией представляет собой неоднократно совершенное административное правонарушение, влекущее уголовную ответственность в связи с тем, что лицо, его совершившее, находится в состоянии административно-правового преследования; во-вторых, как социальное явление преступление с административной преюдицией не существует на поверхности общественной жизни в виде объективированного ввне акта человеческого поведения, рассматриваемого в единстве его объективных и субъективных признаков. Рассматриваются дискуссионные теоретические проблемы, обусловленные наличием в уголовном законодательстве преюдиционных норм, сформулированы общетеоретические и уголовно-правовые аргументы в пользу отказа от конструкции административной преюдиции в уголовном праве России как противоречащей требованиям ст. 8 УК РФ.

**Уголовное право;
преступление;
преюдиционные нормы;
административная преюдиция;
основание уголовной
ответственности**

**Boris V.
YATSELENKO,**
the vice-rector for research of the
All-Russian State University
of Justice,
the doctor of law, the professor
(Moscow),
nayka-rpa@yandex.ru

SOCIAL AND LEGAL NATURE OF CRIMES WITH ADMINISTRATIVE PREJUDICE

**Criminal law;
crime;
prejudicial norms;
administrative prejudice;
the basis of criminal responsibility**

The topicality of the issues under investigation is conditioned by the steady tendency of increasing the number of norms in the Russian legislative practice, providing for responsibility for crimes the main feature of which is the administrative prejudice, contradictions between the practice of criminal law regulation and the content of legal structure under consideration. . The subject of the study is attributed to identification of peculiarities of the socio-legal nature of the crime with administrative prejudice in the context of the doctrine of legal facts. The research is based on general scientific (logical, system-structural) and special legal (formal-legal) methods of cognition. Revealing the content of the socio-legal nature of the crime with administrative prejudice the author comes to the following conclusions which have the properties of scientific novelty: first, as a legal phenomenon, the crime with administrative prejudice is a repeatedly committed administrative offense entailing criminal liability due to the fact that the person who has committed it is under administrative prosecution; secondly, as a social phenomenon, the crime with administrative prejudice does not exist on the surface of public life in the form of an act of human behavior that is objective from the outside , it is considered in the unity of its objective and subjective features. The article deals with topical theoretical problems caused by existence of prejudicial norms in the criminal law, it formulates general theoretical and criminal law arguments in favor of renunciation of the concept of administrative prejudices in the criminal law of Russia as contradicting the requirements of Art. 8 of the RF Criminal Code.

Современное уголовное право России характеризуется тенденцией увеличения количества норм, предусматривающих ответственность за преступления, системообразующим признаком которых является административная преюдиция. В УК РФ [1] административная преюдиция представлена в ряде норм Особенной части, устанавливающих ответственность за преступления, посягающие на разные по степени важности и значимости объекты уголовно-правовой охраны (ст. 116.1, 151.1, 157, 158.1, 212.1, 215.4, 264.1, 284.1, ч. 2 ст. 314.1 УК РФ).

Содержащиеся в вышеуказанных статьях Особенной части УК РФ нормы признают преступлением факт совершения второго, третьего или четвертого административного правонарушения лицом, которое: а) подвергалось административному наказанию за аналогичное деяние в период, когда оно считается подвергнутым административному наказанию (ст. 151.1, 157, 215.4); б) подвергалось административному наказанию за аналогичное деяние (ст. 116.1, 158.1, 264.1); в) ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное административное правонарушение более двух раз в течение ста восьмидесяти дней (ст. 212.1); г) ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние два раза в течение одного года (ст. 284.1, ч. 2 ст. 314.1). Несмотря на использование законодателем в вышеуказанных запретах внешне отличающихся технико-юридических приемов конструирования института административной преюдиции, она, будучи обязательным признаком соответствующего состава преступления, выступает необходимым условием уголовной ответственности за его совершение. Иными словами, в преступлениях, содержащих в своей структуре указание на административную преюдицию, последняя является по существу единственным криминообразующим признаком, отграничивающим уголовно-наказуемое деяние от одноименного административного правонарушения.

Внедрение норм с административной преюдицией в инфраструктуру Особенной части действующего ныне УК РФ обусловило возобновление имевшей место в советской науке уголовного права дискуссии о социально-правовой природе преступления с административной преюдицией и перспективах его существования в уголовном законодательстве. Ученые, выступающие в поддержку административной преюдиции, акцентируют внимание преимущественно на профилактическом значении преюдиционных норм, в содержании которых, по их мнению, имеется весомый предупредительный потенциал [2, с. 48–52; 3, с. 62–63]. С позиции исследователей, противников административной преюдиции, ее наличие в уголовном законе не отвечает требованиям принципов законности, вины, справедливости и равенства граждан

перед законом, а также основаниям и критериям криминализации общественно опасных деяний. Подвергая критической оценке административную преюдицию как искусственно созданную законодателем конструкцию, Н. А. Лопашенко приходит к выводу, что «преступление с административной преюдицией не являясь формой множественности преступлений, не наделенное признаками ни единичного простого, ни единичного сложного преступления, противоречит теории преступления и существовать не может; в природе не существует такое явление» [4, с. 68].

В специальной литературе выявлены проблемные ситуации, возникающие при квалификации преступлений с административной преюдицией, которые в немалой степени обусловлены конструктивными особенностями соответствующих преюдиционных норм [5, с. 53–62]. Это означает, что проблема административной преюдиции постепенно перемещается из сферы фундаментальной теории в область правоприменения, т. е. разработки правил квалификации преступлений, признаки которых сформулированы в преюдиционных нормах. По мнению Э. Л. Сидоренко, «в настоящее время, когда преюдиционные нормы в УК РФ стали обычным явлением, более важным и своевременным видится обращение к сугубо практическим проблемам применения уголовного закона» [6, с. 128]. Несомненно, проблема квалификации преступлений с административной преюдицией не лишена актуальности и практической значимости. Однако учитывая существующее ныне в науке уголовного права критическое отношение к этой законодательной конструкции, представляется целесообразным на доктринальном уровне определить в вопросе понимания социально-правовой природы преступления, состав которого включает административную преюдицию.

Оценивая достигнутые научной мыслью результаты интерпретации понятия и значения административной преюдиции в уголовном праве, нельзя не отметить, что как ее сторонники, так и противники аргументируют свои позиции, опираясь преимущественно на концептуальные положения уголовно-правовой науки. По нашему мнению, осмысление социально-правовой природы преступления с административной преюдицией не должно ограничиваться отраслевыми рамками, что с неизбежностью влечет за собой обращение к общетеоретическому учению о юридических фактах и их роли в механизме правового регулирования. Дело в том, что преступление с административной преюдицией в своей структуре содержит специфический состав, отличающийся от других составов преступлений не только количеством, но и отраслевой принадлежностью юридических фактов.

Известно, что с юридическими фактами (деяниями, событиями или фактами-состояниями) связывается возникновение, изменение и прекращение правоотношений, образующих предмет регулирования соответствующей отраслевой подсистемы в единой системе права. В пределах отрасли права возникновение, прекращение или изменение правоотношений, образующих ее предмет, может быть следствием проявления одного юридического факта, например деяния (действия или бездействия), либо их совокупности, представляющей собой целостное системное образование в виде фактического состава.

В уголовном праве по прямому указанию ст. 8 УК РФ в качестве юридического факта, порождающего отношение уголовной ответственности, выступает деяние, т. е. антиобщественное поведение человека, совершаемое под контролем его сознания и воли. Криминализация такого поведения обусловлена тем, что в нем самом, независимо от наличия других юридических фактов и жизненных обстоятельств, например, поведенческих актов, регулируемых нормами иных отраслей права, содержится тот уровень общественной опасности, который присущ именно преступлению. В этом смысле состав юридических фактов как элемент состава соответствующего преступления представлен в виде общественно опасного деяния, понимаемого как конкретный акт вредоносного поведения человека в единстве его объективных и субъективных признаков. На примерах конструирования преобладающего большинства составов преступлений в нормах Особенной части УК РФ можно убедиться в том, что в их основе лежит так называемый простой состав юридических фактов, образуемый одним лишь общественно опасным деянием, порождающим отношение уголовной ответственности. Криминализация такого поведения есть результат признания законодателем его повышенной по сравнению с другими правонарушениями общественной опасности. С точки зрения социальной природы уголовно-наказуемое деяние как факт реальной действительности уже само по себе содержит в своей структуре состав преступления. По этому поводу Н. Ф. Кузнецова справедливо утверждает, что «состав — это структурированное по четырем подсистемам ядро (основа, сущность) преступления, состоящее из обязательных элементов, образующих общественную опасность деяния, признаки которых обрисованы в диспозициях уголовно-правовых норм Общей и Особенной частей УК РФ. Состав — это такая же реальность, как и преступление, ядром которого он является» [7, с. 11]. В этом смысле деяние, представляющее собой психофизическое единство активности человека в окружающем его мире, будучи возведенным в ранг юридического факта и признака большинства составов преступлений, есть явление не только

социальной, но и уголовно-правовой действительности (позитивного уголовного права).

Преступление с признаком административной преюдиции принципиально отличается от других уголовно-наказуемых деяний своим фактическим составом. В структуре его состава в системном единстве представлены взаимодействующие юридические факты и порождаемые ими отношения исключительно административно-правового характера. При формулировании основания уголовной ответственности в нормах с однократной (ст. 116.1, 151.1, 157, 215.4, 158.1, 264.1 УК РФ) или с многократной (ст. 212.1, 284.1, ч. 2 ст. 314.1 УК РФ) преюдицией законодатель включает в структуру состава преступления: а) определенное сочетание юридических фактов иной отраслевой принадлежности в виде двух, трех или четырех административных проступков; б) самостоятельный юридический факт, именуемый в общей теории права состоянием, который, будучи внедренным в материю позитивного уголовного права в качестве признака состава преступления, фиксирует наличие специфического юридического положения виновного, возникшего после исполнения административного наказания за предшествующее аналогичное административное правонарушение (правонарушения). В административном праве этот феномен трактуется как «состояние наказанности, которое прекращается, если лицо в течение одного года не совершило нового административного правонарушения» [8, с. 246]. В действующем УК РФ этот юридический факт в механизме реализации административной ответственности как самостоятельный признак состава преступления с административной преюдицией получил нормативное оформление преимущественно путем указания на лицо, которое «ранее привлекалось к административной ответственности или подвергалось административному наказанию за аналогичное правонарушение». Более чем определенно юридическая природа этого юридического факта выражена в нормах ст. 151.1, 157 и 215.4 УК РФ. В них под неоднократностью как криминообразующим признаком составов розничной продажи несовершеннолетним алкогольной продукции, неуплаты средств на содержание детей и нетрудоспособных родителей, а также незаконного проникновения на неохранный объект имеется в виду совершение административного правонарушения лицом, «подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние, в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию». Таким образом, конструкцию состава преступления с административной преюдицией образует сочетание имеющих административно-правовую природу юридических фактов — административного деликта (деликтов) и состояния наказанности как следствия реализации административной ответственности

за ранее совершенное лицом аналогичное деяние (деяния). Как отмечал С. С. Алексеев, в сложных фактических составах, включающих несколько юридических фактов, соотношение между ними характеризуется жесткой зависимостью, «здесь элементы состава должны следовать один за другим в строгой, установленной нормами последовательности» [9, с. 181]. Именно такой строгой зависимостью между юридическими фактами отличаются составы преступлений с административной преюдицией. В их структуре состояние наказанности как юридический факт есть следствие ранее совершенного лицом административного деликта и, кроме того, по прямому указанию уголовного закона является тем необходимым условием, превращающим новое аналогичное административное правонарушение в преступление, порождающее отношение уголовной ответственности. Этот вывод подтверждается правовой позицией, сформулированной Конституционным Судом РФ в Постановлении от 10.02.2017 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. И. Дадина» (далее — Постановление № 2-П). Конституционный Суд РФ, в частности, провозгласил, что «федеральный законодатель правомочен прибегать к институту уголовной ответственности в интересах надлежущей защиты конституционно значимых ценностей (статья 55, часть 3 Конституции Российской Федерации) и в тех случаях, когда противоправное деяние совершается лицом, ранее уже подвергшимся административно-деликтному преследованию и наказанию за аналогичные деяния, т. е. имеющим специальную административную наказанность, используя в указанных целях так называемые составы преступлений с административной преюдицией» [10, с. 69].

Не подвергая сомнению право федерального законодателя конструировать в УК РФ преступления с административной преюдицией, отметим, что реализация этого права должна быть осуществлена в точном соответствии с требованием ст. 8 УК РФ, согласно которому основанием уголовной ответственности является общественно опасное деяние, содержащее все признаки состава преступления, предусмотренные уголовным законом. Между тем конструкция составов преступлений с однократной или многократной административной преюдицией фактически означает, что основанием уголовной ответственности за их совершение является не общественно опасное деяние, но особенности личности правонарушителя, находящегося в состоянии наказанности за ранее совершенное им аналогичное административное правонарушение (правонарушения). Вопреки распространенному в науке уголовного права мнению о том, что при админи-

стративной преюдиции имеет место превращение двух или более административных правонарушений в качественно новое явление — преступление [11, с. 20], следует признать, что действующее уголовное законодательство, а также практика применения преюдиционных норм, не дают оснований для такого вывода. Уяснение юридической природы преступления с административной преюдицией в контексте закона перехода количественных изменений в новое качество, отнюдь не означает, что сочетание двух или более юридически тождественных административных правонарушений (количество) приводит к образованию нового качества (преступления). Подобного рода интерпретация закона перехода количественных изменений в качественные, по сути, механистична, так как «качество совпадает с самой вещью и не может быть от нее отнято» [12, с. 89], а потому постепенные количественные изменения всегда протекают в рамках относительно самостоятельного качественно определенного явления. Закон перехода количественных изменений в качественные означает, что первые, достигнув определенного предела, обуславливают качественное превращение одного явления в другое, но никак не двух явлений в одно, что имеет место при попытке признания преступлением сочетания в поведении лица двух или более юридически тождественных административных правонарушений. В преюдиционных нормах УК РФ единственным криминообразующим признаком, превращающим два или более аналогичных административных деликта в преступление, является отнюдь не их количественное сочетание в поведении виновного, но наличие состояния наказанности последнего за ранее совершенное (совершенные) им такое же деяние (деяния). Ведь сколько бы ни совершил субъект юридически тождественных административных деликтов, например, три нарушения порядка организации или проведения публичных мероприятий, однако при этом ни за одно из них он не был подвергнут административному наказанию, совершенный им четвертый аналогичный административный деликт ни при каких условиях не может быть оценен как преступление, предусмотренное ст. 212.1 УК РФ. Напротив, если нарушение установленного порядка организации или проведения публичных мероприятий совершено лицом, которое ранее уже более двух (т. е. не менее трех) раз в течение 180 дней привлекалось к административной ответственности за аналогичное правонарушение, содеянное в соответствии со ст. 212.1 образует преступление. По этому поводу Конституционный Суд РФ в Постановлении № 2-П сформулировал четкую правовую позицию, согласно которой «нарушение порядка организации или проведения публичных мероприятий, установленного Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях,

митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», которое, по общему правилу, влечет наступление административной ответственности, подлежит квалификации в качестве преступления лишь в случаях, когда соответствующее нарушение совершается лицом, ранее уже более двух (т. е. не менее трех) раз в течение ста восьмидесяти дней подвергавшимся административно-деликтному преследованию» [13, с. 68].

Следовательно, отвечая на вопрос о социально-правовой природе преступления с административной преюдицией, необходимо учитывать два обстоятельства. Во-первых, как правовое явление преступление с административной преюдицией представляет собой неоднократно совершенное административное правонарушение, влекущее уголовную ответственность в связи с тем, что лицо, его совершившее, находится в состоянии административно-правового преследования. Во-вторых, как социальное явление преступление с административной преюдицией не существует на поверхности общественной жизни в виде объективированного вонне акта человеческого поведения, рассматриваемого в единстве его объективных и субъективных признаков. В этом деянии отсутствуют как объективная, так и субъективная сторона преступления. Этот вывод подтверждается невозможностью в согласии с общетеоретическими постулатами уголовного права определить момент начала преступления с административной преюдицией. Если предположить, что этот момент совпадает по времени с моментом совершения первого из всей совокупности административных правонарушений, входящих в его состав, то следует признать данный тезис противоречащим фундаментальным положениям уголовного закона, согласно которым в составах преступлений с административной преюдицией ни первое, ни последующие за ним аналогичные административные правонарушения сами по себе не являются уголовно-наказуемыми деяниями. Напротив, признание моментом начала преступления с административной преюдицией факта совершения последнего из юридически тождественных административных правонарушений лицом, находящимся в состоянии административной наказанности за ранее совершенное аналогичное правонарушение (правонарушения), приведет к тому, что за пределами его объективной стороны окажется не только предшествующее ему административное правонарушение (правонарушения), но и само это состояние как криминообразующий признак. Характерно, что современная судебная практика моментом начала преступления с административной преюдицией признает момент совершения последнего административного правонарушения, входящего в его состав. Этот вывод подтверждается правовой позицией Конституционного Суда РФ, содержащейся в Поста-

новлении № 2-П. Применительно к уголовно-правовой оценке действий, охватываемых ст. 212.1 УК РФ Конституционный Суд РФ, в частности, отметил, что «криминализация неоднократного нарушения установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия не сопряжена с возможностью привлечения совершившего его лица к уголовной ответственности за административные правонарушения, за которые это лицо ранее уже было подвергнуто административному наказанию, поскольку статья 212.1 УК РФ Российской Федерации предусматривает ответственность лишь за такое противоправное деяние, которое не послужило основанием административной ответственности совершившего его лица» [13, с. 71]. Будучи лишенным объективной стороны преступления, неоднократно административный деликт, совершенный лицом, находящимся в состоянии административно-правового преследования за аналогичное правонарушение (правонарушения), не содержит в себе и объединяющей эти правонарушения мотивационной, а также интеллектуально-волевой компоненты, т. е. субъективной стороны преступления.

Иными словами, сконструировав состав преступления с административной преюдицией, законодатель создал искусственное уголовно-правовое образование, тем самым придав отсутствующему в реальной действительности явлению свойство существующего в позитивном уголовном праве. Это означает, что в составах преступлений с административной преюдицией в качестве основания уголовной ответственности выступает специальная административная наказанность лица, подвергнутого административно-правовому преследованию за ранее совершенное им аналогичное административное правонарушение. Состояние административной наказанности как конструктивный элемент преступления с административной преюдицией объективно существует в рамках отношения административной ответственности. С точки зрения действующего ныне уголовного закона это состояние является тем необходимым условием, превращающим новый аналогичный административный деликт в преступление, порождающее отношение уголовной ответственности. Следовательно, в преступлениях с административной преюдицией основанием уголовной ответственности вопреки требованиям ст. 8 УК РФ признается не общественно опасное деяние человека, но свойства его личности, т. е. состояние административной наказанности правонарушителя. На наш взгляд, в целях реализации закрепленного в ст. 8 УК РФ требования, определяющего единственным основанием уголовной ответственности совершение общественно опасного деяния, содержащего в себе все признаки состава преступления, целесообразно в позитивном уголовном праве отказаться от конструкции составов

преступлений с административной преюдицией. В таких преступлениях в качестве криминообразующего признака, отграничивающего их от одноименных административных деликтов, можно

было бы предусмотреть наступление в результате их совершения общественно опасных последствий определенной степени тяжести или угрозы их реального наступления.

Пристатейный библиографический список

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
2. Безверхов А. Г. Возвращение «административной преюдиции» в уголовное законодательство России // Российская юстиция. 2012. № 1.
3. Малков В. П. Административная преюдиция: за и против // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 3 (23).
4. Лопашенко Н. А. Административной преюдиции в уголовном праве – нет! // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 3 (23).
5. Пикуров Н. И. Применение нового уголовного законодательства (ст. 116.1, 157 и 158.1 УК РФ в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г.) во взаимосвязи с нормами и институтами других отраслей права // Уголовное право. 2016. № 6.
6. Сидоренко Э. Л. Административная преюдиция в уголовном праве: проблемы правоприменения // Журнал российского права. 2016. № 6.
7. Кузнецова Н. Ф. Проблемы квалификации преступлений. М.: Городец, 2007.
8. Россинский Б. В. Административное право и административная ответственность: курс лекций. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017.
9. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юридическая литература, 1982. Т. II.
10. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2017. № 2.
11. Актуальные проблемы уголовного права: курс лекций / под ред. О. С. Капинус. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015.
12. Кедров Б. М. Беседы о диалектике. М., 1989.
13. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2017. № 2.

References

1. Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 13.06.1996 № 63-FZ [Criminal Code of the Russian Federation] // SZ RF. 1996. № 25. St. 2954.
2. Bezverhov A. G. Vozvrashchenie «administrativnoj preyudicii» v ugovolnoe zakonodatel'stvo Rossii [Return of "an administrative preyudition" to the criminal legislation of Russia] // Rossijskaya yusticiya. 2012. № 1.
3. Malkov V. P. Administrativnaya preyudiciya: za i protiv [Administrative preyudition: pros and cons] // Vestnik Akademii General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii. 2011. № 3 (23).
4. Lopashenko N. A. Administrativnoj preyudicii v ugovolnom prave – net! [There is no administrative preyudition in criminal law –!] // Vestnik Akademii General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii. 2011. № 3 (23).
5. Pikurov N. I. Primenenie novogo ugovolnogo zakonodatel'stva (st. 116.1, 157 i 158.1 UK RF v redakcii Federal'nogo zakona ot 3 iyulya 2016 g.) vo vzaimosvyazi s normami i institutami drugih otraslej prava [Application of the new criminal legislation (Art. 116.1, 157 and 158.1 of the Criminal Code of the Russian Federation in edition of the Federal law of July 3, 2016) in interrelation with norms and institutes of other branches of the right] // Ugolovnoe pravo. 2016. № 6.
6. Sidorenko E. L. Administrativnaya preyudiciya v ugovolnom prave: problemy pravoprimeneniya [An administrative preyudition in criminal law: law enforcement problems] // Zhurnal rossijskogo prava. 2016. № 6.
7. Kuznecova N. F. Problemy kvalifikacii prestuplenij [Problems of qualification of crimes]. M.: Gorodec, 2007.
8. Rossinskij B. V. Administrativnoe pravo i administrativnaya otvetstvennost': kurs lekcij [Administrative law and administrative responsibility: course of lectures]. M.: Norma: INFRA-M, 2017.
9. Alekseev S. S. Obshchaya teoriya prava: v 2 t. M.: Yuridicheskaya literatura, 1982. T. II.
10. Vestnik Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii. 2017. № 2.
11. Aktual'nye problemy ugovolnogo prava: kurs lekcij [Current problems of criminal law: a course of lectures] / pod red. O. S. Kapinus. M.: Akademiya General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii, 2015.
12. Kedrov B. M. Besedy o dialektike [Conversations about dialectics]. M., 1989.
13. Vestnik Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii. 2017. № 2.

ИСПРАВИТЕЛЬНЫЕ РАБОТЫ КАК НАКАЗАНИЕ, АЛЬТЕРНАТИВНОЕ ЛИШЕНИЮ СВОБОДЫ, И ПРОБЛЕМА ПОВЫШЕНИЯ ИХ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Актуальность темы исследования обусловлена повышением роли уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, в том числе исправительных работ, в условиях реформирования пенитенциарной системы России. В этой связи поиск путей дальнейшего повышения их эффективности остается важной научно-практической задачей.

Предметом данного научного исследования являются нормы, регламентирующие применение уголовного наказания в виде исправительных работ, а целью — поиск путей повышения их эффективности и предложений по совершенствованию законодательства и практики его применения.

Новизна данного научного исследования заключается в том, что оно представляет собой попытку определить место исправительных работ в системе уголовных наказаний с учетом того, что они являются не единственным альтернативным лишению свободы наказанием, предполагающим использование труда осужденного без изоляции от общества для достижения его целей.

Данная статья написана с использованием системного, логического, дедуктивного, статистического, исторического, сравнительно-правового методов научного исследования.

Результаты исследования показали, что наличие исправительных работ в системе уголовных наказаний обусловлено потребностями пенитенциарной практики. Расширение сферы их применения, в том числе с учетом возможного отнесения исправительных работ так же и к иным мерам уголовно-правового характера, неразрывно связано принципом разумной достаточности реализации уголовной ответственности с учетом современных социальных и правовых реалий. Сформулированы основанные на анализе законодательства и правоприменительной практики предложения по совершенствованию регламентации исправительных работ в целях повышения их эффективности.

ФАСОЛЯ

Полина Викторовна,
аспирантка кафедры уголовного
права и криминологии ВГУЮ
(РПА Минюста России)
(г. Москва),
lilipoly2017@gmail.com

**Исправительные работы;
эффективность наказания;
критерии эффективности
наказания;
проблемы эффективности
наказания;
наказания, не связанные
с изоляцией от общества;
альтернативные наказания;
пенитенциарная реформа;
цели наказания;
назначение наказания;
труд осужденных;
уголовно-правовая политика**

Polina V. FASOLIA,

the post-graduate o
f the Criminal Law
and Criminology Chair
of the All-Russian State University of
Justice (Moscow),
lilipoly2017@gmail.com

**Corrective labor;
efficiency of punishment;
criteria of efficiency of
punishment;
problems of efficiency of
punishment;
the punishments which aren't
connected with isolation from
society;
alternative punishments;
penitentiary reform;
punishment purposes;
assignment of punishment;
work of convicts;
criminal and legal policy**

CORRECTIONAL LABOR AS PUNISHMENT ALTERNATIVE TO DEPRIVATION OF FREEDOM AND THE PROBLEM OF ITS EFFICIENCY IMPROVEMENT

The relevance of a subject of a research is caused by increase in a role of the criminal penalties which aren't connected with imprisonment including corrective works, in the conditions of reforming of penal system of Russia. In this regard search of ways of further increase in their efficiency remains an important scientific and practical task.

Subject of this scientific research are the norms regulating application of criminal penalty in the form of corrective works, and the purpose — search of ways of increase in their efficiency and suggestions for improvement of the legislation and practice of its application.

The novelty of this scientific research is that it represents attempt to define the place of corrective works in the system of criminal penalties taking into account that they are not the only thing the punishment alternative to imprisonment assuming use of work of the convict without isolation from society for achievement of his purposes.

This article is written with use of system, logical, deductive, statistical, historical, comparative and legal methods of scientific research.

Results of a research have shown that existence of corrective works in the system of criminal penalties is caused by requirements of penitentiary practice. Expansion of the sphere of their application, including taking into account possible reference of corrective works also and to other measures of criminal and legal character, is inseparably linked the principle of reasonable sufficiency of realization of criminal liability taking into account modern social and legal realities. The legislations based on the analysis and law-enforcement practice of suggestion for improvement of a regulation of corrective works for increase in their efficiency are formulated.

В течение нескольких десятилетий альтернативные виды наказания приобретают все большее распространение в российской пенитенциарной системе. Наказания, не связанные с изоляцией осужденного от общества, несмотря на определенные недостатки, имеют ряд безусловных преимуществ: сохраняются социально полезные связи виновного лица; решается проблема распространения преступных навыков, которые приобретаются в местах лишения свободы; снижаются затраты государства на содержание пенитенциарных учреждений и др. Экономические преимущества альтернативных видов наказания отмечены и в зарубежной уголовно-правовой и исполнительской практике. Например, в США уже в 70-х гг. XX в. применение probation обходилось более чем в восемь раз дешевле по сравнению с лишением свободы. В 90-е гг. XX в. на одного осужденного к общественным работам тратилось около 100 фунтов в месяц, в то время как на заключенного в тюрьме — более 2000 фунтов в месяц. В Швеции для осуществления probation на одного осужденного выделяется 12 долларов в день, а на содержание одного осужденного к лишению свободы в зависимости от типа тюрьмы тратится от 120 до 180 долларов [1, с. 87].

В связи с этим современная уголовно-правовая политика государства направлена на дальнейшее внедрение и развитие мер уголовно-правового характера, не связанных с изоляцией осужденного от общества.

В Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» [2]), указано, что «к 2020 году предполагается увеличить общую численность лиц, осужденных к наказаниям, не связанным с изоляцией осужденного от общества, на 200 тыс. человек за счет применения ограничения свободы и других

видов наказаний, увеличения количества санкций, предусматривающих наказания, не связанные с изоляцией от общества, и расширения практики назначения данных наказаний судами». Для реализации поставленной цели будут использованы различные меры, в том числе введение новых видов наказания (в указанный период с 1 января 2017 г. начали применяться принудительные работы) и дополнение оснований применения существующих альтернативных наказаний — исправительных и обязательных работ. Исходя из этого, следует ожидать расширения практики назначения судами альтернативных видов наказаний, связанных с привлечением к труду осужденного.

Исправительные работы имеют длительную историю существования в отечественной уголовно-правовой системе при отсутствии аналогов за рубежом, кроме систем стран, находящихся на постсоветском пространстве.

Этот вид наказания находится на четвертом месте по применению, уступая только лишению свободы, штрафу и обязательным работам, и признается достаточно эффективным. Позитивен тот факт, что рецидив при исполнении исправительных работ не превышает 0,5% [3, с. 5; 4, с. 4]. Практика использования исправительных работ в последнее годы демонстрирует противоречивые тенденции (рис. 1). Общее количество приговоренных судами к исправительным работам неуклонно росло вплоть до 2014 г. В 2014 г. доля таких осужденных в общей структуре судимости по видам наказания составляла 10,4%, или 75,1 тыс. лиц (в 2010 г. — 44,2 тыс. лиц, или 4,9%; в 2013 г. — 75,8 тыс. лиц, или 10,3%). В целом же, если сравнивать с 2010 г., в 2014 г. число осужденных, которым судом в качестве наказания были назначены исправительные работы, возросло до 82,0% по сравнению с 2010 г. При этом основную массу приговоров, содержащих исправительные работы, выносили мировые судьи. В 2013 г. ими было вынесено 66,1 тыс. таких приговоров, тогда

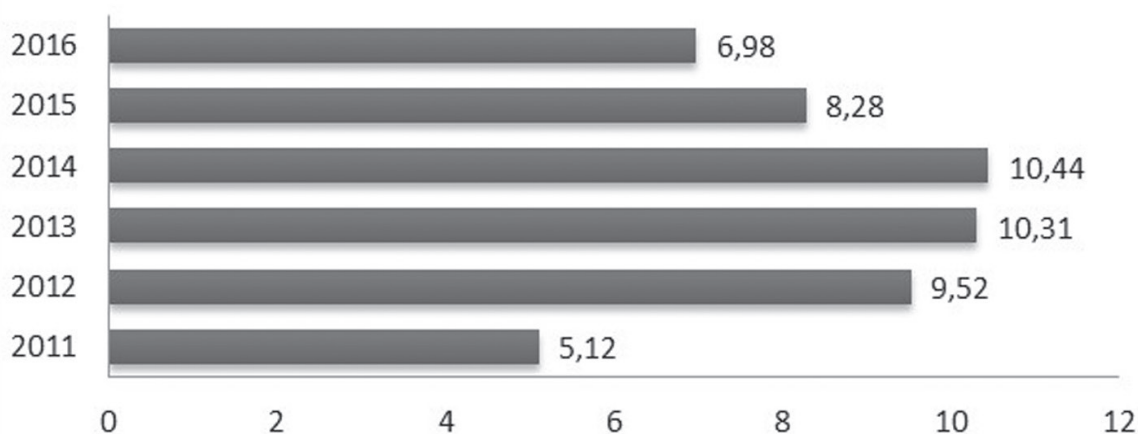


Рис. 1. Изменение процента исправительных работ от общего числа назначенных наказаний за период с 2011 по 2016 год

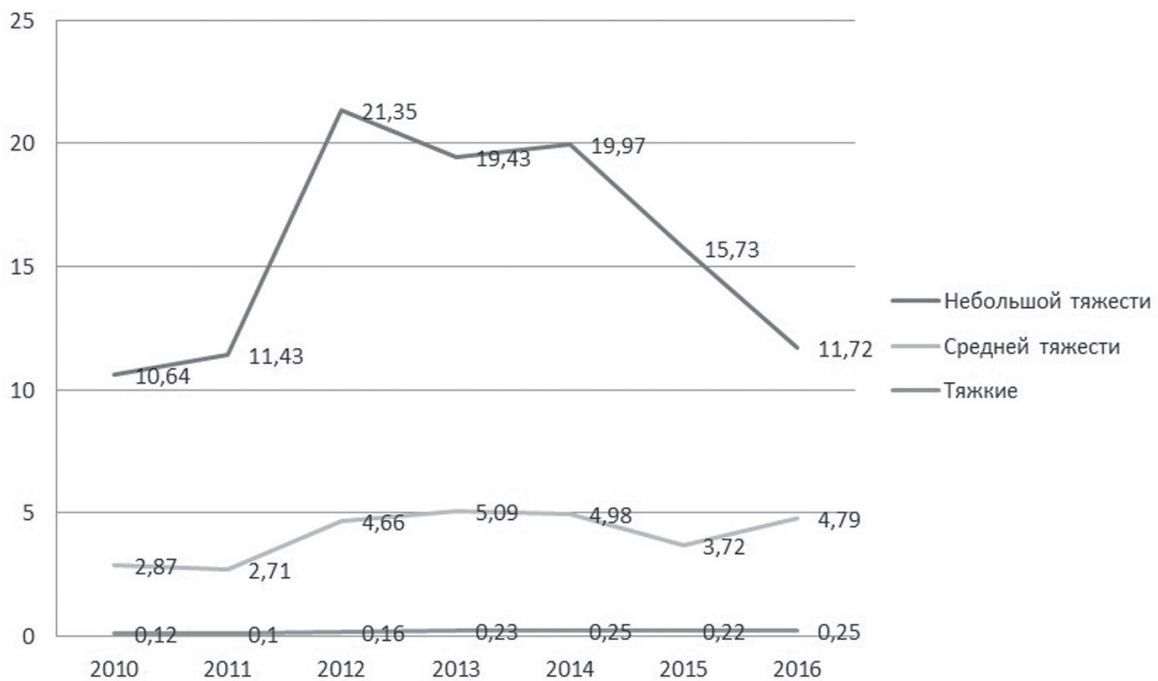


Рис. 2. Изменение процента исправительных работ от общего числа назначенных наказаний различной степени тяжести за период с 2010 по 2016 год

как остальными судами общей юрисдикции только 14,3 тыс., в 2014 г. — 66,7 тыс. в сравнении с 13,6 тыс. приговоров, вынесенных другими судами [5, с. 11].

Однако уже в 2016 г. данное наказание применено только в отношении 53 890 осужденных [6]. Скорее всего, это обусловлено некоторыми изменениями в законодательстве, происшедшими в середине 2016 г. и существенно изменившими картину назначения данного вида наказания. В соответствии с Федеральным законом от 03.07.2016 №№ 326-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности»» [7] существенно ограничена уголовная ответственность за побои (ст. 116 УК РФ [8]) и уклонение от оказания помощи детям и престарелым родителям (ст. 157 УК РФ), т. е. за деяния, которые часто влекли применение наказания в виде исправительных работ, а также предусмотрена замена уголовной ответственности судебными штрафами.

В целом в последние годы особенно сократилось применение исправительных работ в отношении лиц, совершивших преступления небольшой тяжести (рис. 2).

Поскольку для реализации Концепции необходимы максимально действенные меры, очень важно выяснить, можно ли считать исправительные

работы эффективными, а значит, и расширять их применение.

Проблемы эффективности уголовного наказания по-разному рассматриваются в различных научных направлениях. Так, в религиозной модели наказание всегда является эффективным, поскольку оно божественно. В правовой модели вопрос эффективности наказания не актуален в принципе, так как оно должно налагаться на преступника лишь потому, что он совершил преступление, а не потому, что это кому-то выгодно или может принести пользу для него самого или для третьих лиц. В социально-психологической модели эффективность наказания приравнивается к восстановлению социальной справедливости. Законопослушные граждане должны быть удовлетворены тем, что преступник претерпел кару. Для интеракционистов наказание в принципе не может быть эффективным, а играет исключительно негативную роль. И только социально-политическая модель говорит об особой важности того, что наказание должно быть эффективным.

Говоря об эффективности любого уголовного наказания, необходимо выделить его критерии. Приоритетным критерием эффективности наказания должна являться динамика преступности. Однако стоит заметить, что официальная динамика преступности и фактическая чаще всего не соответствуют друг другу. Латентная преступность, как правило, значительно выше, чем официальные показатели и статистика. Вследствие этого необходимо отслеживать динамику как зарегистрированной преступности,

так и латентной. Только так можно понять, выполняет ли наказание свои функции.

Также важным критерием, несомненно, является достижение целей наказания: восстановления социальной справедливости, частной и общей превенции, исправления осужденного. При этом эффект уголовного наказания может быть проанализирован дополнительно на уровне следующих элементов, которые стоит учитывать в совокупности [9, с. 37]:

- 1) эффект от установления наказания;
- 2) потенциал наказания при идеальной правоприменительной практике;
- 3) эффект судебной практики назначения уголовных наказаний;
- 4) эффект практики исполнения уголовных наказаний;
- 5) эффект правового информирования и правового воспитания.

Следовательно, эффективность наказания — это степень достижения разумными средствами тех целей, которые ставит законодатель перед наказанием.

Когда мы говорим об эффекте от установления определенного наказания, следует помнить о необходимости соблюдения баланса между характером и степенью общественной опасности криминализованного деяния и санкцией. При этом стоит заботиться не только об экономии репрессии, но и о том, чтобы наказание не было слишком мягким.

Аналогично обстоит дело и в правоприменительной практике. Нельзя утверждать, что возможности достижения целей наказания прямо пропорциональны строгости его конкретного вида. Любое наказание может быть эффективным, но только в том случае, когда оно применено в отношении лишь того преступника, который заслуживает именно избранную меру наказания.

Гуманность, проявленная при назначении наказания, не основанная на обстоятельствах дела, провоцирует осужденных на совершение новых преступлений. Очевидно, что и чрезмерно суровое, и незаслуженно мягкое наказание, не соответствующее принципу справедливости. Однако если первое, будучи не способным кого-либо исправить, выполняет превентивную функцию, то второе — формирует убеждение, что «этот случай (преступление) не в счет».

Эффективность исправительных работ, как и любого другого наказания, зависит от неотвратимости наказания как последствия совершенного преступления и правильного судебного решения, индивидуализирующего уголовно-правовую меру воздействия с учетом обстоятельства дела и личности виновного.

Оценивая эффект практики исполнения уголовного наказания, необходимо учитывать условия его отбывания, коррупционные показатели уголов-

но-исполнительной системы, прогнозируемость амнистий и другие, которые подтверждают или опровергают реальное карательное воздействие на осужденного.

Существует ряд причин, из-за которых применение альтернативных мер уголовно-правового воздействия в России затруднительно. К ним можно отнести: российскую правовую традицию, ориентированную на установление жесткой системы уголовных наказаний; общественное мнение и в целом настороженное отношение людей к наказаниям, не связанным с лишением свободы (этому способствуют рост преступности, недоверие к суду и следственным органам, уверенность в безнаказанности преступников); необоснованное назначение таких мер отдельным категориям осужденных; изъяны в уголовно-исполнительном законодательстве и организационно-правовые недостатки в деятельности органов уголовно-исполнительной системы; недостаточное взаимодействие правоохранительных органов между собой; отсутствие общественных инспекторов; ограничения, установленные законодательством в ч. 5 ст. 50 УК РФ и др.

Существует ряд причин снижения эффективности исправительных работ. Некоторые из них выделялись еще в советский период и актуальны на сегодняшний день. К ним можно отнести [10]:

- 1) необоснованное применение исправительных работ к лицам, ранее судимым. При этом снижение эффективности прямо пропорционально количеству судимостей и длительности срока отбывания предыдущего наказания, особенно лишения свободы. В данном случае неэффективность выражается в высоких показателях рецидива. Недооценка судами рецидива и в настоящее время способна также снизить эффективность исправительных работ;

- 2) назначение исправительных работ в качестве более мягкого наказания, чем предусмотрено за данное преступление (ст. 64 УК РФ), или замену неотбытой части наказания более мягким видом наказания (ст. 80 УК РФ) часто не приводит к желаемому результату. Связано это в большей степени с формальным подходом к оценке возможностей, предоставляемых этими нормами. Судам и исправительным учреждениям, прежде чем применять ст. 64, 89 УК РФ, необходимо подробно изучать обстоятельства и мотивы совершения преступления, поведение виновного лица во время совершения преступного деяния и после него, а также при отбывании уголовного наказания, то есть факторы, подтверждающие раскаяние или исправление. Только в этом случае смягчение уголовной ответственности пойдет на пользу и преступнику, и обществу;

- 3) недостаточный контроль со стороны уголовно-исполнительных инспекций и работодателя лица, находящегося в процессе отбывания испра-

вительных работ. К наиболее распространенным нарушениям можно отнести, например, неведение должным образом учета отработанного времени осужденным; несвоевременное принятие мер реагирования на нарушения порядка отбывания наказания; несвоевременное привлечение осужденных к отбыванию исправительных работ; несвоевременное проведение первоначальных мероприятий по розыску осужденных, скрывшихся от контроля УИИ; некачественная подготовка материалов в суд для решения вопроса о замене наказания на лишение свободы [11, с. 3].

Имеет смысл отметить и ряд положительных факторов, сопровождающих применение исправительных работ.

1. Оптимальная реализация целей наказания без существенных материальных вложений со стороны государства.

Во-первых, осужденный, выплачивая государству установленную часть своих доходов, таким образом возмещает причиненный совершенным преступлением вред.

Во-вторых, трудотерапия способствует исправлению осужденного. Осуществление социально полезной деятельности, соблюдение трудовой дисциплины, осознание карательной сути труда при исправительных работах и сохранение привычных социальных связей призваны формировать у лица, отбывающего наказание, позитивное отношение к социальным ценностям. Также не малое значение имеет возможность получать доход легальным путем [12].

В-третьих, превентивная цель приоритетно достигается за счет убеждения, а не устрашения. Так, А. Н. Игнатов высказал мнение о том, что в трудных экономических условиях субъект порой заинтересован совершить преступление в целях трудоустройства, пусть и принудительного [13, с. 26], и в таких случаях назначать исправительные работы не следует, поскольку нарушаются положения ч. 2 ст. 43 УК РФ. Считаем возможность такой мотивации чисто гипотетической. Сотрудники уголовно-исполнительной системы, исполняющие наказания, не связанные с изоляцией осужденных от общества, называют главной причиной неисполнения наказания в виде исправительных работ отсутствие рабочих мест на предприятиях, учреждениях и организациях, включенных в согласованный с органами местного самоуправления перечень объектов для отбывания исправительных работ (73,6% из 100%) [14, с. 111]. Конечно, в дальнейшем эта ситуация приводит к замене наказания. Поэтому большинство приговоренных к исправительным работам, которые реально отбывают их, трудоустроены на момент совершения преступления или назначения наказания и отбывают их по прежнему месту работы. Если все-таки такой мотив совершения

преступления будет установлен, суд, с учетом положений ст. 60 УК РФ, вправе назначить виновному иной вид наказания, предусмотренный санкцией статьи особенной части. Для этого не существует препятствий, поскольку санкции всех 166 статей, в которых исправительные работы предусмотрены в качестве наказания, являются альтернативными и содержат иные виды наказаний, не связанные с изоляцией от общества.

2. Приобщение структур гражданского общества к процессам исправления и ресоциализации осужденных. Отбывая исправительные работы, преступник остается в нормальной социальной среде и вынужден придерживаться установленных в ней правил поведения, а также изолирован от воздействия криминальной субкультуры, сформированной в местах лишения свободы.

В свою очередь членам общества приходится не просто взаимодействовать с правонарушителем, но и принимать участие в процессе его исправления в рамках, установленных законом. Так, работодатель обязан не только производить ежемесячные отчисления в казну государства из заработной платы осужденного, но и проводить воспитательную работу с лицом, отбывающим исправительные работы, следить за его поведением в рабочее время, а не только за соблюдением трудовой дисциплины, взаимодействовать с уголовно-исполнительной инспекцией и уведомлять ее должностных лиц о мерах взыскания и поощрения, примененных к осужденному, о его уклонении от отбывания наказания и т. п. [3, с. 34]. Конечно, в таких условиях повышается ответственность общества за исправление преступника и его дальнейшую судьбу, а самое главное — не происходит отторжение правонарушителя, как инородного субъекта, из общественных отношений.

3. Разгрузка пенитенциарных учреждений. Переполненность колоний и следственных изоляторов действительно является большой проблемой для государства. Согласно Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, «в ряде учреждений установленные лимиты содержания людей превышены на 20–40%, что ведет к общему ухудшению условий содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, нарушению предусмотренных законом прав и интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей, увеличивает нагрузку на работников уголовно-исполнительной системы, создает конфликтные ситуации». С этим же связаны и другие проблемы, преимущественно экономические. Кроме того, что Россия занимает лидирующие позиции по числу заключенных на 100 тыс. населения, из государственного бюджета приходится выделять большое количество средств на лечение больных туберкулезом и иными социально-опасными

заболеваниями, которыми они заразились в местах лишения свободы. Также дорого обходится содержание уголовно исполнительной системы, ее персонала и инфраструктуры: так строительство и функционирование одного пенитенциарного учреждения выливается примерно в такую же сумму, которая затрачивается на строительство и содержание университета гуманитарного профиля [1, с. 88]. Поэтому содержать заключенных на достойном уровне и соблюдать все международные стандарты при таком положении вещей невозможно. В связи с этим широкое применение наказаний, не связанных с изоляцией от общества, в том числе исправительных работ, поможет решить данную проблему без значительных материальных затрат.

В заключение следует отметить, что российский законодатель и правоприменительная практика, несмотря на наличие определенных сложностей в организации исполнения исправительных работ, продолжают поиск новых возможностей для применения данного вида наказания, что подтверждает законодательная инициатива Верховного Суда РФ о введении в УК РФ категории «уголовный проступок». В рамках этой инициативы предлагается

дополнить перечень иных мер уголовно-правового характера, применяемых при освобождении от уголовной ответственности, общественными и исправительными работами (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.2017 № 42 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона “О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка”» [15]), что существенно расширит сферу применения исправительных работ и одновременно изменит их правовую природу.

Наблюдения и выводы, содержащиеся в данной статье, свидетельствуют о необходимости продолжения поиска оптимального алгоритма реализации уголовной ответственности посредством наказания в виде исправительных работ, включающего определение сферы их применения, совершенствования контроля за отбывающими данное наказание лицами, выстраивание механизма взаимодействия с работодателями для успешного достижения целей уголовного наказания.

Пристатейный библиографический список

1. Скорик Е. Н., Скибо А. П., Кашуба Ю. А. Применение уголовных наказаний, альтернативных лишению свободы: теоретико-прикладные проблемы регулирования: монография. Р. н/Д, 2015.
2. СЗ РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.
3. Ольховик Н. В. Проблемы применения альтернатив лишению свободы в Российской Федерации: учеб.-метод. комплекс. Томск, 2012.
4. Смирнов А. Н. Уголовное наказание в виде исправительных работ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2007.
5. Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2014 году / Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. М., 2015.
6. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2016 год / Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. М., 2017.
7. СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4259.
8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
9. Иншаков С. М. Эффективность уголовного наказания: методика анализа // Вестник МГЛУ. 2014. Вып. 25 (711).
10. Никифоров Б. С. Эффективность уголовно-правовых мер борьбы с преступностью / Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. М.: Юрид. лит., 1968.
11. Лядов Э. В. Исправительные работы как альтернативный лишению свободы вид уголовного наказания // Евразийское научное объединение. 2016. Вып. 7 (19).
12. Руденко А. С. Некоторые аспекты эффективности реализации уголовных наказаний без изоляции от общества, связанных с обязательным привлечением к труду // Дифференциация и индивидуализация ответственности в уголовном и уголовно-исполнительном праве: мат-лы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 75-летию Л. Л. Кругликова (11 января 2015 г.). Рязань: Академия ФСИН России, 2015.
13. Игнатов А. Н. Некоторые аспекты реформирования уголовного законодательства // Журнал российского права. 2003. № 9.
14. Аммосова В. И. Исправительные работы в России и других странах-участницах Содружества независимых государств: сравнительно-правовое исследование: дис ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2017.
15. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

References

1. Skorik E. N., Skibo A. P., Kashuba Y. A. *Primenenie ugovolnykh nakazaniy, al'ternativnykh lisheniyu svobody: teoretiko-prikladnye problemy regulirovaniya: monografiya* [Application of the criminal penalties alternative to imprisonment: teoretiko-applied problems of regulation]. R. n/D, 2015.
2. SZ RF. 2010. № 43. St. 5544.
3. Ol'hovik N. V. *Problemy primeneniya al'ternativ lisheniyu svobody v Rossijskoj Federacii* [Problems of application of alternatives to imprisonment in the Russian Federation]: *ucheb.-metod. kompleks*. Tomsk, 2012.
4. Smirnov A. N. *Ugolovnoe nakazanie v vide ispravitel'nykh rabot: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Criminal penalty in the form of corrective works]. Tomsk, 2007.
5. *Obzor sudebnoj statistiki o deyatelnosti federal'nykh sudov obshchej yurisdikcii i mirovykh sudej v 2014 godu* [The review of judicial statistics about activity of federal courts of general jurisdiction and magistrates in 2014] / Sudebnyj departament pri Verhovnom Sude Rossijskoj Federacii. M., 2015.
6. *Svodnye statisticheskie svedeniya o deyatelnosti federal'nykh sudov obshchej yurisdikcii i mirovykh sudej za 2016 god* [Summary statistical data on activity of federal courts of general jurisdiction and magistrates for 2016] / Sudebnyj departament pri Verhovnom Sude Rossijskoj Federacii. M., 2017.
7. SZ RF. 2016. № 27 (ch. II). St. 4259.
8. *Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 13.06.1996 № 63-FZ* [Criminal Code of the Russian Federation] // SZ RF. 1996. № 25. St. 2954.
9. Inshakov S. M. *Effektivnost' ugovolnogo nakazaniya: metodika analiza* [Efficiency of criminal penalty: analysis technique] // Vestnik MGLU. 2014. Vyp. 25 (711).
10. Nikiforov B. S. *Effektivnost' ugovolno-pravovykh mer bor'by s prestupnost'yu* [Efficiency of criminal and legal measures of fight against crime] / Vsesoyuznyj institut po izucheniyu prichin i razrabotke mer preduprezhdeniya prestupnosti. M.: Yurid. lit., 1968.
11. Lyadov E. V. *Ispravitel'nye raboty kak al'ternativnyj lisheniyu svobody vid ugovolnogo nakazaniya* [Corrective works as type of criminal penalty alternative to imprisonment] // Evrazijskoe nauchnoe ob"edinenie. 2016. Vyp. 7 (19).
12. Rudenko A. S. *Nekotorye aspekty ehffektivnosti realizacii ugovolnykh nakazaniy bez izolyacii ot obshchestva, svyazannykh s obyazatel'nym privlecheniem k trudu* [Some aspects of efficiency of realization of the criminal penalties without isolation from society connected with obligatory labor involvement] // *Differenciaciya i individualizaciya otvetstvennosti v ugovolnom i ugovolno-ispolnitel'nom prave: mat-ly Mezhdunar. nauch.-prakt. konf., posvyashchennoj 75-letiyu L. L. Kruglikova (11 yanvarya 2015 g.)*. Ryazan': Akademiya FSIN Rossii, 2015.
13. Ignatov A. N. *Nekotorye aspekty reformirovaniya ugovolnogo zakonodatel'stva* [Some aspects of reforming of the criminal legislation] // Zhurnal rossijskogo prava. 2003. № 9.
14. Ammosova V. I. *Ispravitel'nye raboty v Rossii i drugih stranah-uchastnicah Sodruzhestva nezavisimyykh gosudarstv: sravnitel'no-pravovoe issledovanie: dis ... kand. yurid. nauk*. [Corrective works in Russia and other member countries of the Commonwealth of Independent States: comparative and legal research]. Vladivostok, 2017.
15. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz spravochnoj pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

К 70-ЛЕТИЮ АЛЕКСАНДРА СЕРГЕЕВИЧА МОРДОВЦА

TO THE 70TH BIRTHDAY OF ALEXANDER SERGEEVICH MORDOVETS

18 июня исполняется 70 лет одному из самых ярких и неординарных отечественных ученых-правоведов — профессору Александру Сергеевичу Мордовцу.

Александр Сергеевич Мордовец родился в г. Брянске. С июня 1967 г. по июнь 1969 г. он служил в Советской Армии в ракетных войсках стратегического назначения.

В 1973 г. по направлению трудового коллектива Локомотивного депо и решению идеологического отдела Брянского обкома КПСС был направлен на учебу в Рязанскую школу МВД СССР, которую с отличием окончил в 1977 г. Дважды избирался депутатом представительного органа Октябрьского района г. Рязани (1975–1977, 1977–1979 гг.), был секретарем комиссии по социалистической законности.

С 1981 по 1983 гг. обучался в заочной, а затем — в очной адъюнктуре при Академии МВД СССР. В 1983 г. под руководством члена-корреспондента Академии наук СССР В. М. Чхиквадзе защитил кандидатскую диссертацию на тему: «Гуманизм как принцип юридической ответственности граждан в советском праве». Вернувшись в Рязанскую высшую школу МВД СССР, занимал должности старшего научного сотрудника, старшего преподавателя, доцента кафедры государственно-правовых дисциплин.

Одной из основных вех в научно-педагогической деятельности Александра Сергеевича стала работа в Саратовском юридическом институте МВД России (ранее — Саратовская высшая школа МВД России). В 1987 г. он был назначен начальником учебного отдела Саратовских высших курсов МВД СССР. С 1991 по 2011 г. А. С. Мордовец работал в должности начальника кафедры государственно-правовых дисциплин, начальника кафедры теории и истории государства и права. В 1996 г. под руководством научного консультанта, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Н. И. Матузова в Саратовском юридическом институте им. Д. И. Курского защитил докторскую диссертацию на тему: «Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина». В 1998 г. ему было присвоено ученое звание профессора по кафедре государственно-правовых дисциплин.

А. С. Мордовец — полковник милиции в отставке. За 38 лет службы в органах внутренних дел он неоднократно поощрялся, является почетным ветераном МВД России. Многолетний и добросовестный труд Александра Сергеевича был отмечен государственными и ведомственными наградами, в том числе почетным званием «Заслуженный работник Высшей школы Российской Федерации», медалями за 10, 15, 20 лет безупречной службы, медалью «85 лет Саратовскому юридическому институту МВД России», Почетным знаком губернатора Саратовской области «За любовь к родной земле». Кроме того, он награжден Почетным знаком посольства Мон-

гольской Народной Республики, Почетной грамотой посольства Республики Куба и другими наградами.

Сегодня свой управленческий и педагогический талант А. С. Мордовец умело реализует в Поволжском филиале Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), с 2009 г. являясь профессором кафедры государственно-правовых дисциплин.

Александр Сергеевич — человек целеустремленный и удивительно работоспособный, автор более 150 опубликованных в стране и за рубежом научных работ. В настоящее время он возглавляет научную школу «Правовая культура, правовая политика и права человека», программу подготовки магистров, которые в значительной мере способствуют укреплению и развитию научно-педагогического потенциала университета.

Вклад сегодняшнего юбиляра в воспитание и обучение высококвалифицированных научных кадров сложно переоценить. Подготовил 15 кандидатов юридических наук, А. С. Мордовец продолжает в рамках своей научной школы не только руководить подготовкой кандидатских, но и осуществлять консультирование по четырем докторским диссертациям. Сегодня Александр Сергеевич успешно сочетает трудовую деятельность с работой в качестве члена двух диссертационных советов: Д 229.001.02 при ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» и Д 212.239.02 при ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Более 13 лет профессор А. С. Мордовец был главным редактором журнала «Правовая культура». В настоящее время является его заместителем, оказывает существенную помощь главному редактору в разработке концептуальной политики журнала, что в значительной степени способствует повышению уровня научно-издательской деятельности университета. Свидетельством тому служат высокие рейтинговые показатели журнала.

Яркое, неординарное научное дарование Александра Сергеевича Мордовца, вдумчивость и глубокое понимание как общих, так и специальных вопросов развития государства и права способствуют развитию российской юридической науки и практики, совершенствованию высшего юридического образования.

Коллектив ВГУЮ (РПА Минюста России), его профессорско-преподавательский состав, ученики сердечно поздравляют Александра Сергеевича с 70-летием со дня рождения, а также с наступающим 55-летием его яркой, насыщенной трудовой деятельности!

Желаем Вам новых творческих достижений, свершения всех самых светлых и добрых намерений, уверенности в будущем, здоровья Вам и Вашим близким!

СОКРАЩЕНИЯ, ПРИНЯТЫЕ В ИЗДАНИИ

- БВС** — Бюллетень Верховного Суда
- ГАТО** — Государственный архив Тульской области
- ЕСПЧ** — Европейский суд по правам человека
- КПСС** — Коммунистическая партия Советского Союза
- МВД России** — Министерство внутренних дел Российской Федерации
- МВД СССР** — Министерство внутренних дел Союза Советских Социалистических Республик
- Минюст России** — Министерство юстиции Российской Федерации
- МКАД** — Московская кольцевая автомобильная дорога
- НПО** — нефтеперерабатывающее объединение
- ОБСЕ** — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
- ООН** — Организация Объединенных Наций
- ОУПДС** — обеспечение установленного порядка деятельности судов
- п.** — пункт (–ы)
- ПАСЕ** — Парламентская ассамблея Совета Европы
- подп.** — подпункты (–ы)
- РСФСР** — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
- руб.** — рубль (–и)
- РФ** — Российская Федерация
- СЗ** — Собрание законодательства
- СМИ** — средства массовой информации
- СНГ** — Содружество Независимых Государств
- СССР** — Союз Советских Социалистических Республик
- ст.** — статья (–и)
- тыс.** — тысяча (–и)
- ФССП России** —
- ч.** — часть (–и)

ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К РУКОПИСЯМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИЮ ЖУРНАЛА «ВЕСТНИК РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ АКАДЕМИИ»

Редакция журнала «Вестник Российской правовой академии» (далее — Вестник РПА, журнал) принимает к рассмотрению рукописи статей при условии:

- соблюдения требований, предъявляемых к рукописям, направляемым в редакцию журнала;
- соответствия представленных материалов общей тематике журнала и его рубрикации;
- соблюдения публикационной этики, правил приема и рецензирования рукописей статей.

Рукопись статьи должна содержать обоснование актуальности, научную новизну, оригинальность, апелляцию к оппонентам, наличие дискуссии, выводы, отражающие основные результаты проведенного исследования.

Стиль статьи должен соответствовать требованиям, предъявляемым к научным работам, не являться публицистическим. Автору следует избегать использования цитат из популярных журналов и газет, ссылок на высказывания по телевидению. Ссылки на интернет-источники должны соответствовать ГОСТ.

Рукопись статьи не должна содержать выдержки из диссертаций, монографий, учебной литературы, иных научных и учебно-методических работ. Не принимаются материалы, опубликованные ранее в других изданиях, в том числе самим автором рукописи. В случае направления рукописи статьи одновременно в редакции нескольких изданий автор обязан известить об этом ответственного секретаря журнала Вестник РПА.

Тексты статей принимаются исключительно в случае, если они соответствуют следующим **техническим требованиям**:

- объем — не менее 12 страниц формата А4;
- шрифт — Times New Roman, кегль 14;
- междустрочный интервал — 1,5;
- поля — по 2 см со всех сторон;
- абзацный отступ — 1 см;
- все аббревиатуры и сокращения расшифрованы при первом их употреблении в тексте;
- ссылки затекстовые в виде нумерованного пристатейного списка, в тексте использовать квадратные скобки с указанием номера издания и страницы (например, [1, с. 5]);
- в рукописи допускается размещение рисунков и таблиц. Рисунки и таблицы выполняются на отдельных листах. Для рисунков необходимо использовать черный краситель, фотографии не глянецовать. Электронные версии рисунков и фотографий подготавливаются в редакторах *Photoshop* (*.tif, *.jpg, *.psd, разрешение 600 dpi) или *InDesign* — отдельными файлами на одну иллюстрацию с приложением их распечаток. Электронная версия текста, таблиц и формул дается в формате RTF.

Автор **в обязательном порядке** должен представить на **русском и английском языках** следующие сведения:

- фамилию, имя (полностью), отчество (полностью), ученую степень, ученое звание, почетное звание, должность (полностью, без сокращений и аббревиатур), основное место работы (учебы), e-mail, город, корреспондентскую контактную информацию (почтовый адрес для связи с научной общественностью, который может быть размещен в открытом доступе), контактные телефоны;
- название статьи;
- аннотацию статьи;
- ключевые слова статьи;
- пристатейный библиографический список, составленный согласно действующим национальным и международным стандартам.

Объем аннотации от 1 000 печатных знаков. Аннотация должна содержать актуальность, предмет, цель работы, методологию проведенного исследования; отражать основное содержание и новизну статьи, основные результаты; область их применения, выводы. Аннотация и ключевые слова должны соответствовать теме статьи и ее содержанию.

Редакционная коллегия журнала осуществляет проверку текста статьи с помощью системы «Антиплагиат». Оригинальность текста должна составлять не менее 60 %. Остальные 40 % текста могут составлять надлежащим образом оформленные цитаты из литературных и иных источников, выдержки из законодательства, а также научные клише, стандартно используемые в публикациях подобного рода.

Материалы, не соответствующие указанным требованиям, не рассматриваются.

Рукописи и направленные с ними иные материалы авторам не возвращаются.

Более подробная информация представлена на сайте журнала: <http://journal.rpa-mu.ru>.