

ВЕСТНИК

РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ АКАДЕМИИ

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

№ 1 / 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. 12.

Подписано к печати 23.03.2018.

Тираж 1 000 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. Волкова, кандидат юридических наук, доцент (г. Москва);

Р. С. Галиев, кандидат юридических наук (г. Барнаул);

В. В. Гушин, 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

Дусаев Р. Н., Козлихин И. Ю.

Правовые основы появления и начального этапа функционирования валютной системы Великого княжества Финляндского. 6

Протасов В. Н.

Правовая политика и политика в праве. 12

Шарнина Л. А.

Гарантии защиты слабой стороны при реализации дискреционных полномочий. 17

ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ

Астафичев П. А.

Организационное поведение муниципальных служащих как объект правового регулирования в системе местного самоуправления. 23

Кашкин С. Ю.

Влияние развития интеграционного, зарубежного, международного и европейского права на интеграционные процессы на постсоветском пространстве. 28

Курманов М. М., Свиридов Н. Н.

О некоторых дискуссионных аспектах правового статуса исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. 34

Пермиловская Е. А.

Перспективы ограничения свободы, назначаемого в качестве дополнительного наказания. 39

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЧАСТНОГО ПРАВА

Петров С. Н.

О содержании новой правовой категории «сделка по распоряжению имуществом». 44

МОНИТОРИНГ ПРАВОТВОРЧЕСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Вереникина Н. А.

Перспективные направления использования профайлинга в борьбе с экстремизмом и терроризмом. 50

Горбунова Н. В.

Принцип субсидиарности в контрольном механизме Конвенции о защите прав человека и основных свобод. 55

Соловьева Н. В.

Формирование единого информационного пространства предоставления услуг государств — членов Евразийского экономического союза. 61

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

Поторочин А. Г., Зашихин В. С.

Структура профессиональных затруднений преподавателей юридических вузов при обучении студентов силовому пресечению правонарушений. 66

Черкасов К. В., Лапина Е. Б.

Правовое регулирование образовательной деятельности в современной России: некоторые проблемные аспекты. 74

ТРУДЫ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

Бирюкова Ю. С.

Дифференциация уголовной ответственности за взяточничество: социальная обусловленность новой законодательной модели. 81

Полосин С. А.

Процессуальные основания применения ответственности за нецелевое использование бюджетных средств. 85

РЕЦЕНЗИИ, ОБЗОРЫ, ПЕРСОНАЛИИ

Беспалов Ю. Ф.

Обзор докладов и сообщений международной научно-практической конференции «Права ребенка в Российской Федерации: законодательство, правоприменительная деятельность, российская наука». 91

Сокращения, принятые в издании. 95

Требования, предъявляемые к рукописям, направляемым в редакцию журнала «Вестник Российской правовой академии». 96

CONTENT

ARTICLES AND COMMENTS

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

- Rostislav N. Dusaev, Igor Yu. Kozlikhin*
Legal Basis for the Emergence and Initial Phase
of Functioning Currency System of
the Great Duchy of Finland. 6
- Valeriy N. Protasov*
Legal Policy and Policy in the Law 12
- Lyubov A. Sharnina*
Guarantees for the Protection of Weak Side in the
Implementation of the Discretion. 17

PUBLIC LAW: THEORY AND PRACTICE OF APPLICATION

- Pavel A. Astafichev*
Organizational Behaviour of Municipal Employees as Object
of Legal Regulation in System of Local Self-Government 23
- Sergey Yu. Kashkin*
Influence of Development of Integration, Foreign, Interna-
tional and European Law on Integration Processes in the
Post-Soviet Space. 28
- Midhat M. Kurmanov, Nikolay N. Sviridov*
On Some Debatable Aspects of the Legal Status of
the Executive and Administrative Bodies of Local Self-
Government 34
- Evgeniya A. Permilovskaya*
Prospects for Restriction of Freedom, Imposed as an
Additional Punishment 39

ACTUAL ISSUES OF PRIVATE LAW

- Stanislav N. Petrov*
On Content of New Legal Category of "Transaction of
Property Disposal" 44

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

- Nadezhda A. Verenikina*
Promising Directions of Using Profiling in the Fight Against
Extremism and Terrorism 50

- Natalia V. Gorbunova*
The Subsidiarity Principle of the European Convention
on Human Rights and Fundamental Freedoms Control
Mechanism 55

- Natalya V. Solovyova*
Formation of a Common Information Space for the
Provision of Services to Member States of the Eurasian
Economic Union 61

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

- Andrey G. Potorochin, Valery S. Zashikhin*
The Structure of Professional Difficulties of Teachers
of Law Schools in Teaching Students to Force the
Suppression of Offenses 66

- Konstantin V. Cherkasov, Ekaterina B. Lapina*
Legal Regulation of Education in Modern Russia:
a Few Challenges 74

PROCEEDINGS OF YOUNG SCIENTISTS

- Yuliya S. Biryukova*
Differentiation of Criminal Liability for Bribery:
Social Conditionality of New Legislative Model 81

- Sergey A. Polosin*
Procedural Grounds of Application for Misuse
of Budget Funds 85

REVIEWS, PERSONALITIES

- Yuriy F. Bespalov*
Review of Reports and Messages International Scientific
and Practical Conference "Rights of the Child in the Russian
Federation: Legislation, Law Enforcement Activities,
Russian Science" 91

- Abbreviations used in the edition 95

- Requirements for manuscripts, which are sent
to the editor of the journal "Bulletin of the Russian
Academy of Law" 96

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОЯВЛЕНИЯ И НАЧАЛЬНОГО ЭТАПА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ВАЛЮТНОЙ СИСТЕМЫ ВЕЛИКОГО КНЯЖЕСТВА ФИНЛЯНДСКОГО

Предметом исследования является монетарная политика Великого княжества Финляндского, которая закреплена как в деятельности Сената Великого княжества Финляндского, так и в его законодательстве, принятом Сеймом этого автономного государственного образования. В качестве метода исследования выбран ретроспективный анализ становления и начального этапа функционирования отдельной финляндской валюты, а также правовых актов, которые составили нормативную базу ее (валюты) развития. Ретроспективный анализ монетарной политики позволил определить два противоположных компонента ее развития: первый — национальный, который стремился к созданию отдельной финляндской валюты (серебряных монет 1 и 2 марки, 25, 50, 75 пенни и золотых монет достоинством 10 и 20 марок) и ее котировки в зависимости от стоимости драгоценного металла (золота); второй — общеимперский. Этот компонент был связан с принудительным использованием в Великом княжестве Финляндском российских серебряных монет (рубля, полтинника, четвертака) и со стабильным обменным курсом между финскими и русскими серебряными и золотыми монетами (5, 10 и 15 руб.). Доминирование первого компонента могло помочь созданию протофедеративных отношений между Финляндией (с обширной государственной автономией) и Россией. Доминирование второго должно было сохранить внутреннее экономическое единство Российской империи.

ДУСАЕВ

Ростислав Науфальдович, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Северного института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук, профессор (г. Петрозаводск), gospravovaya_rpa10@mail.ru.

КОЗЛИХИН

Игорь Юрьевич, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук, профессор (г. Санкт-Петербург), spbu@spbu.ru.

Великое княжество Финляндское; марки; рубли; котировки валюты; экономико-правовой статус Финляндской автономии

Rostislav N. DUSAEV,

the head of the State and Legal Disciplines Chair of the Northern Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice, the doctor of law, the professor (Petrozavodsk), gospravovaya_rpa10@mail.ru.

Igor Yu. KOZLIKHIN,

the professor of the Theory and History of State and Law Chair of the St. Petersburg State University, the doctor of law, the professor (Saint Petersburg), spbu@spbu.ru.

Great duchy of Finland; marks; rubles; rate of currency exchange; economic-law status of Finland's autonomy

LEGAL BASIS FOR THE EMERGENCE AND INITIAL PHASE OF FUNCTIONING CURRENCY SYSTEM OF THE GREAT DUCHY OF FINLAND

The subject of the study is the monetary policy of the Grand Duchy of Finland, which is fixed both in the activities of the Senate of the Grand Duchy of Finland and in its legislation adopted by the Saeima of this autonomous state entity. The method of research is a retrospective analysis of the formation and initial stage of the functioning of a separate Finnish currency, as well as legal acts that formed the normative basis of its (currency) development, was chosen. The scientific novelty lies in the fact that a retrospective analysis of monetary policy made it possible to identify two opposite components of its development: the first was a national one, which sought to create a separate Finnish currency (silver coins in 1 and 2 stamps, 25, 50, 75 pennies and gold coins in denomination in 10 and 20 marks) and its quotes depending on the value of the precious metal (gold); the second is all-imperial. This component was associated with the forced use in the Grand Duchy of Finland's Russian silver coins (ruble, fifty kopecks, quarters) and with a stable exchange rate between Finnish and Russian silver and gold coins (at 5, 10 and 15 rubles). The domination of the first component was to help create proto-federal relations between Finland (with extensive state autonomy) and Russia. Domination of the second component was to preserve the internal economic unity of the Russian Empire.

УДК 336.741.242.1(480)

Расширению прерогатив государственной автономии Великого княжества Финляндского еще до открытия регулярной деятельности Сейма в 1863 г. способствовало формальное введение 23 марта 1860 г. собственной финляндской валюты в порядке так называемого административного законодательства [1, с. 1–2], хотя фактически марки и пенни в Финляндии были отчеканены и вошли в оборот лишь с ноября 1865 г. Затем Сейм официально предложил ввести в княжестве вместо рублей и копеек марки и пенни. Финляндская печать поддержала это [2, с. 1; 3, с. 161]. Это произошло согласно постановлению от 8 ноября 1865 г. «О металлической монете как единственной законно действительной в Финляндии» [4, с. 1–4] (далее — постановление о монете), одним из инициаторов которого стал тогдашний заместитель начальника финансовой экспедиции Финляндского сената, знаменитый ученый и государственный деятель Ю. В. Снельман [5, с. 175]. В постановлении о монете прямо указывалось, что «металлическая монета ... (марка и пенни) будет единственным законным мерилом ценностей в Великом княжестве Финляндском» [4, с. 1]. «Определенная Высочайшим Манифестом от 23.III/4.IV.1860 г. и Постановлением от 12.VI. того же года особо для “Финляндии учреждалась металлическая марковая монета, разделенная на сто пенни, у которой одна марка соответствовала одной четверти рубля, составляя, таким образом, подразделение общей государственной монеты”» [4, с. 1].

В княжестве вводились и ассигнации достоинством 1, а позднее 5, 10, 50, 500 марок. Серебряный российский рубль с его подразделением на полтинники и четвертаки также оставался законной валютой княжества как части Российской империи. При этом в постановлении о монете было определено, что серебряные финляндские марки «немедленно» пускаются в оборот [6, с. 2]. Однако в вышеназванном постановлении не было указано, что на финляндские ассигнации можно было покупать российские серебряные рубли.

Банку Финляндии было запрещено покупать российские ассигнации и монеты из неблагородного металла по паритетному курсу обмена. Кроме того, Александр II настоятельно потребовал сохранение обращения в Великом княжестве Финляндском российских серебряных денег. Также официально отменялись положения об обязательном приеме в государственных учреждениях Финляндии ее низкопробной серебряной мелкой монеты достоинством в 75, 50 и 25 пенни (Высочайшего Его Императорского Высочества Постановление от 28 марта 1866 г. касательно обращения низкопробной серебряной и медной монеты [7, с. 1]) и Объявления от 6 декабря 1865 г. касательно приема серебряной разменной монеты

на копейки и пенни 72 пробы [7, с. 1]. Это было сделано для того, чтобы гарантировать хоть какое-то продление жизни на рынке Финляндии российскому рублю.

В качестве единственного платежного средства в Великом княжестве Финляндском рубль оказался далеко не сразу после присоединения Финляндии к России. Вопрос о денежных знаках, имеющих хождение в этом княжестве, встал еще на Боргоском сейме, ибо в ту пору в этой части Империи были в обращении шведские талеры наряду с российскими рублями.

Представители трех сословий из четырех, собравшихся на данном Сейме, высказались в пользу рубля (лишь горожане пытались отстаивать преимущественное хождение шведского талера): «Рассмотрев ответы <...> от чинов Сейма Нам представленные, на основании оных постановляем: 1) согласно заключению Сейма признать российскую серебряную монету главной и коренной Великого княжества Финляндского монетою» (п. 1 Высочайшего Его Императорского Высочества Манифеста от 17 / 29 декабря 1809 г. «О монетной системе в Великом княжестве Финляндском» [8, с. 9; 9, с. 209], Объединение финляндской монетной системы с русской [10; 9, с. 10]). Для полного введения рубля в качестве единственной платежной единицы Великого княжества был установлен двухлетний переходный период. И с 1811 по 1856 г. там безраздельно господствовала общеимперская (российская) валюта. Хотя в обороте были серебряные рубли и бумажные ассигнации, налоги уплачивали исключительно серебром.

В 1840 г. в Великом княжестве был образован финляндский банк, выросший из правительственной «вексельной, ссудной и депозитной конторы, учрежденной также в 1811 г. за счет беспроцентной ссуды в миллион рублей» [9, с. 205; 13, с. 159]. Появление собственного государственного банка у княжества свидетельствовало о расширении и развитии его исключительного автономного статуса. Оно прежде уже имело собственный бюджет, тратившийся исключительно на нужды княжества, российско-финляндскую таможенную границу, своих консульских представителей за рубежом и т. п.

Основание собственного Государственного банка привело к появлению его кредитных билетов, ходивших в княжестве (и даже в Санкт-Петербурге) наряду с российскими деньгами. Это был первый шаг к появлению в будущем собственной валюты, тем более что кредитные билеты финляндского банка уже обменивались в ту пору (до 1865 г.), даже в столице Империи, на российские ассигнации в обменном агентстве «Стерк и Ко». Поскольку объем обменных операций был достаточно велик, то при Александре II

в 1859 г. в Санкт-Петербурге была образована для целей обмена отдельная контора финляндского банка (Высочайшее Его Императорского Величества Постановление от 1 (13) апреля 1859 г. «Об образовании в Санкт-Петербурге отдельной (обменной) конторы Финляндского банка» [11, с. 259–262]). Там обменивали финляндские банковские депозитные билеты на российские ассигнации (правда, проходило это не по нарицательной их стоимости, а по плавающему обменному курсу). Ни те ни другие в уплату налогов в княжестве не принимали. Справедливости ради стоит указать, что курс самого российского рубля в XIX в. не был постоянным. Так, Высочайшее Её Императорского Высочества Постановление от 11 февраля 1811 г. устанавливало, что 1 серебряный руб. надо считать в 3 руб. государственным ассигнациями или медью. В 1839 г. в Империи произошла девальвация, вследствие которой за 1 серебряный руб. стали давать 3 руб. 50 коп. ассигнациями или медью (см. п. 8. Высочайшего Его Императорского Высочества Манифеста от 1 июля 1839 г. «Об устройстве денежной системы» [12, с. 601–602]). Согласно данному манифесту о девальвации в Великом княжестве Финляндском 28 марта 1840 г. выпущенные прежде рублевые банковские билеты и ассигнации с гарантированным правительством содержанием (обменом на серебряные рубли) драгоценного металла следовало и впредь принимать наравне с серебряными монетами. Был также подтвержден принцип уплаты налогов (оброков и податей) в Финляндии, как и прежде в Российской империи, серебряными монетами. Отказываться от приема таких рублей в государственных и частных учреждениях княжества было запрещено [15, с. 24]. После Крымской войны, подорвавшей экономику Империи, за 1 серебряный руб. давали уже 6 руб. ассигнациями [13, с. 24–25].

В какой-то мере Финляндия обладала собственными платежными средствами еще с 1840 г. Кроме того, с появлением собственной валюты в Великом княжестве Финляндском был образован монетный двор, чеканивший финляндские деньги. С появлением финляндского монетного двора, чеканившего монеты (достоинством 1, 5, 10 пенни — из меди, 25, 50, 75 пенни и 1, 2 марки — из серебра) и печатавшего финляндские ассигнации (достоинством 5, 10, 50 и 500 марок), еще более усилилась автономия Финляндии в экономической сфере. Было принято Высочайшее постановление от 12 июня 1860 г. «О чеканке особой серебряной монеты для Великого княжества Финляндского и о выпуске там бумажных денег разных достоинств» [14]. Интересно отметить, что на финляндских монетах чуть ниже правой ноги двуглавого орла чеканилась латинская буква «S» (сокр. от

названия страны — *Suomi*). Надо отметить, что на финляндских монетах с самого начала не было надписей ни на шведском, ни на русском языках.

Как прежде упоминалось, инициаторами и проводниками этой денежной реформы являлись выдающиеся представители финляндского национального движения — сенаторы Ф. Лангеншельд и Ю. В. Снельман [15, с. 4–5; 16]. С российской стороны их непосредственным покровителем выступил министр финансов Империи А. М. Княжевич, который поддержал ходатайство начальника финансовой экспедиции Императорского Финляндского сената Ф. Лангеншельда и его заместителя Ю. Снельмана, поступившее через министра статс-секретаря Российской империи по делам Великого княжества финляндского графа А. Армфельта к Александру II. Это показывает, что в царском правительстве были прямые сторонники значительного расширения автономии княжества. Но сразу же в 1860 г. финляндские серебряные монеты не появились, так как Финляндия не обладала достаточным количеством серебра, чтобы обеспечить бесперебойное обращение огромной монетной массы в княжестве (как марок, так и пенни). Сенат вынес постановление о реализации монетной реформы в 1860 г., а лишь в 1865 г. с 13 ноября металлическая монета была единственной законно действительной монетой в Финляндии [17, с. 1]. Кроме того, 1862 г. оказался для Финляндии неурожайным, и все средства Великого княжества были брошены на закупку продовольствия, что существенно замедлило реализацию денежной реформы. Сенату княжества даже пришлось прибегнуть к долгосрочному займу у Германии, чтобы докупить необходимое для чеканки монет количество серебра (этот шаг впоследствии был расценен российскими националистами как дополнительная попытка отдалиться от России). Финляндский монетный двор должен был начать работу на полную мощность, а для этого требовалось время. В связи с этим первые финляндские монеты появились лишь с 13 ноября 1865 г. [17, с. 1].

Интересно отметить, что финляндские националисты-сепаратисты преднамеренно затирали российский герб, так что на монетах оставались видны лишь его контуры, а на ассигнациях, где он был лишь выпукло, оттиснут и окрашен в цвет фона, он и вовсе исчезал при искусственном и естественном старении банкнот. При этом аверс и реверс одной и той же монеты находились в разном качественном состоянии. Естественно, это усиливало различие монет и ассигнаций Великого княжества Финляндского и Российской империи. На это обратили внимание еще русские дачники, жившие в Финляндии.

Подобное прекратилось лишь с 1877 г., когда с введением финляндских золотых монет была

изменена чеканка двуглавого орла на всех монетах княжества. У него на груди вместо изображения Георгия Победоносца появился герб Великого княжества Финляндского, утвержденный еще в 1809 г. Кроме того, с крыльев орла исчезли гербы Царства Польского и других великих княжеств. После этого и финляндские банкноты перестали столь быстро стареть и затираться. Согласно Закону от 09.08.1877 «О монете Великого княжества Финляндского» [18, с. 1], инициированному Финляндским сенатом, принятому Сеймом и утвержденному Императором, были выпущены в оборот финляндские золотые монеты номиналом в десять и двадцать марок. Закон предусматривал, что «§ 1. Монета Финляндии основана на золоте, как единственном мериле ценностей. § 2. Счетная единица измеряется маркой. Марка делится на 100 пенни. Единицей монетного веса служит французский грамм. § 3. Из золота чеканятся монеты двоякого рода: одна в 10 марок, а другая в 20 марок. Первая должна содержать в себе 2 28/31 грамма, а 20 марок монета — 5 25/31 грамма чистого золота» (§ 1 ч. 1 Закона о монете Великого княжества Финляндского [18, с. 1]).

Авторами этого закона были ставший к тому времени начальником финансовой экспедиции Сената Ю. В. Снельман и его заместитель — сенатор А. Моландер. Их инициатива была горячо поддержана представителем шведоманской партии в сенате — известным финляндским юристом, профессором Р. Монтгомери. Они настроили остальных членов хозяйственного департамента Сената в пользу реформы. От имени императора — Великого князя Финляндского тогдашним министром статс-секретарем по делам Великого княжества Финляндского Е. Шернваль-Валленом было подписано обращение к Сейму, который и принял соответствующий закон. Согласно ему прежние законодательные акты: манифесты от 29 декабря 1809 г. и 4 апреля 1860 г., а также постановления от 12 июня 1860 г. и 8 ноября 1865 г., посвященные валюте Великого княжества Финляндского, объявлялись отмененными, а «монета Финляндии основана на золоте, как единственном мериле ценностей» [18, с. 1]. Таким образом, финляндские марки более не привязывались к российскому серебряному рублю, а лишь зависели от международных котировок золота. Последнее ставило экономику Финляндии в более независимое положение от России, хотя финляндской золотой монете в 20 марок соответствовала российская золотая монета в 5 руб. (так называемый полуимпериал). Последний был утвержден Александром III 17 декабря 1885 г. Высочайшее утвержденное мнение Государственного совета — Правила о монетной системе гласили: «п. 7. Золотая

монета чеканится: 10 рубл. Достоинства (империал) и 5 рубл. Достоинства (полуимпериал). П. 8. 10 рубл. Золотая монета содержит в себе 2 золотника 69 (136) долей чистого золота, а 5 рубл. — 1 золотник 34 (168) долей чистого золота». Из золота чеканятся монеты двоякого рода: одна в 10 марок, а другая в 20 марок. Первая должна содержать в себе 2^{18/31} грамма, а 20 марковая монета — 5^{25/31} грамма чистого золота» [17, с. 1].

Российские и финляндские националисты считали, что появившиеся еще ранее билеты финляндского банка должны были вытеснить русские. Именно на эту цель «вытеснения» совершенно определенно указывал финляндский историк Э. Берг. Ситуацию усугубляло то, что в Великом княжестве с 1865 г. российские деньги принимались в качестве платежного средства лишь в финляндских государственных учреждениях и в пределах двух с половиной рублей (серебром) или десяти марок (серебром). Кроме того, к платежу принимались не ассигнации, а только серебряные и золотые монеты.

Эта практика местных чиновников нарушала само постановление о монете, в котором было «...высочайше определено, что... Русский металлический рубль будет законным средством платежа в этом краю <...> между частными лицами взаимно, так и между таковыми лицами и Финляндским Банком, и будет приниматься <...> в Финляндии при расчетах» (ч. 1 постановления о монете, постановление от 9 августа 1877 г касательно обращения в Финляндии российского серебряного рубля и полнопробных его подразделений [19, с. 10]), т. е. юридически гарантировалось хождение в княжестве общеимперской серебряной монеты. Финляндская же правоприменительная практика, как видим, пошла по другому пути. Вполне естественно, что по мере реализации этой попытки ее значение было осознано российским правительством и она встретила отпор в 1890 г. (сначала в российской прессе, потом и в совместной работе финляндско-российской согласительной комиссии под руководством финляндского генерал-губернатора графа Ф. Гейдена) [20].

Высочайшим манифестом от 23 марта / 4 апреля 1860 г. вносились изменения монетной единицы для Великого княжества Финляндского. Затем Сейм официально предложил ввести в княжестве вместо рублей и копеек марки и пенни. Финляндская печать поддержала это.

Следует подчеркнуть, что для развития монетарной политики, проводившейся в Великом княжестве Финляндском во второй половине XIX в., были характерны две ее разнонаправленные составляющие тенденции. Первая (национальная) заключалась в стремлении создать и максимально развить отдельную финляндскую валютную систему и установить котировку финляндской марки,

связанную лишь со стоимостью золота в Европе. Вторая (общеимперская) должна была обеспечить принудительное хождение в Финляндском княжестве российских серебряных и золотых рублей и поддержать стабильный обменный курс этих рублей (серебряных монет достоинством 1 рубль, полтинник, четвертак, 20, 15, 10 коп. и, как исключение, 5 коп. серебром) и золотых монет (достоинством 5; 7,5; 10 руб.) на финляндские серебряные монеты (достоинством 25, 50, 75 пенни и 1 и 2 марки) и золотые монеты (достоинством 10 и 20 марок).

Доминирование первой тенденции могло способствовать появлению протоконфедеративных связей между Великим княжеством

Финляндским (обладавшим обширной государственной автономией) и Российской империей. Доминирование второй тенденции должно было помочь сохранить экономическое единство Российской империи, а также, по возможности, препятствовать ослаблению экономико-правовой связи между Финляндией и Россией, как частями одной Империи (одного государства).

В дальнейшем возобладала вторая тенденция, хотя отдельная валютная система Великого княжества сохранялась до 1918 г., когда была в полностью трансформирована в самостоятельную валютную систему уже независимой Финляндии.

Пристатейный библиографический список

1. СПВКФ. 1860. 1861 № 7.
2. *Suometar*, 1863. № 92–94 (20, 24.27.XI).
3. *Torkka J., Ikonen V. Suomen Pankki // Toim. Savolainen R. Oma Hallinto. Kansakuntaa rakentamassa 1809–2009. Porvoo, 2009.*
4. СПВКФ. 1865. № 33.
5. *Tyynilä M. Senaatti. 1992.*
6. Объединение финляндской монетной системы с русскою // *Московские Ведомости. 1890. № 93.*
7. СПВКФ. 1866. № 6.
8. СПВКФ. 1808–1839. Т. 1. СПб., 1909. № 40.
9. *Ордин К. Ф. Покорение Финляндии. Опыт описания по неизданным источникам. СПб. : Тип. И. Н. Скороходова, 1889.*
10. Объединение финляндской монетной системы с русскою // *Московские ведомости. 1890. № 13.*
11. *ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXIV. Отд. I. 1859. СПб., 1860. № 34321.*
12. *ПСЗРИ. Собр. II. 1839. Т. XIV. Отд. 1. № 12497.*
13. *Kekkonen Y. Liberalismistä merkantilismiin. Vammala, 1987.*
14. СПВКФ. 1860. 1860 № 7.
15. *Bergh E. Vår Styrelse och våra landtdagar. II del. Helsingfors, 1888.*
16. *Nevanliina E. Suomen raha-asiat vuosina 1892–1904. Helsinki, 1907.*
17. СПВКФ. 1865.
18. СПВКФ. 1877. № 22.
19. *Den finsk-ryska kommissionerna // Hufvudstadsbladet. 1890. № 70. 13. III.*
20. *Den nya ryska anfällen mot Finlands institutioner // Hufvudstadsbladet. 1890. № 59.*

References

1. SPVKF. 1860. 1861. № 7.
2. *Suometar*, 1863. № 92–94 (20, 24.27.XI).
3. *Torkka J., Ikonen V. Suomen Pankki // Toim. Savolainen R. Oma Hallinto. Kansakuntaa rakentamassa 1809–2009. Porvoo, 2009.*
4. SPVKF. 1865. № 33.
5. *Tyynilä M. Senaatti. Helsinki. 1992.*
6. *Ob'edinenie finlyandskoj monetnoj sistemy s russkoyu [Union of the Finnish monetary system with Russian] // Moskovskie Vedomosti. 1890. № 93.*
7. SPVKF. 1866. № 6.
8. SPVKF. 1808–1839. Т. 1. SPb., 1909. № 40.
9. *Ordin K. F. Pokorenie Finlyandii. Opyt opisaniya po neizdannym istochnikam [Ordin K. F. Conquest of Finland. Experiment of the description on unpublished sources]. SPb. : Tip. I. N. Skorohodova, 1889.*

10. *Ob"edinenie finlyandskoj monetnoj sistemy s russkoyu [Association of the Finnish monetary system with Russian] // Moskovskie vedomosti. 1890. № 13.*
11. *PSZRI. Sobr. II. T.XXXIV. Otd. I.1859. SPb., 1860. № 34321.*
12. *PSZRI. Sobr. II. 1839. T. XIV. Otd. 1. № 12497.*
13. *Kekkonen Y. Liberalismistä merkantilismiin [Kekkonen Y. Liberalismistä merkantilismiin]. Vammala, 1987.*
14. *SPVKF. 1860. 1860. № 7.*
15. *Bergh E. Vår Styrelse och våra landtdagar. II del. Helsingfors, 1888.*
16. *Nevanliina E. Suomen raha-asiat vuosina 1892–1904. Helsinki, 1907.*
17. *SPVKF. 1865.*
18. *SPVKF. 1877. № 22.*
19. *Den finsk-ryska kommissionerna // Hufvudstadsbladet. 1890. № 70. 13. III.*
20. *Den nya ryska anfallen mot Finlands institutioner // Hufvudstadsbladet. 1890. № 59.*

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКА В ПРАВЕ**ПРОТАСОВ**

Валерий Николаевич,
профессор кафедры теории, истории государства и права и философии ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук, профессор (г. Москва),
dexter710@mail.ru.

Актуальность статьи определяется значением политики в ее нетрадиционном понимании и анализом такой политики в сфере присуждения ученых степеней в современной России. Предметом исследования являются теоретические закономерности, связанные с функционированием политики как особого вида деятельности. Цель работы — осмысление политики как особого феномена, отдельного от классического понимания термина «политика», и его применение в различных сферах. В статье используется традиционная для юридических исследований методология (философские положения, общенаучные методы и др.). Особое значение для исследования имеет системный подход. Новизна содержания статьи обусловлена новой постановкой вопроса о существовании политики в ее понимании не как вида политики, а как особого вида деятельности.

В статье анализируется смысловое наполнение терминов «правовая политика» и «политика в праве». Указывается, что существует нетипичное, нестандартное употребление термина «политика»: политика в праве, политика в науке и т. п. Для такого понимания политики родовым понятием является не понятие «политика», а понятие «деятельность». Называются признаки политики в неклассическом понимании и формулируется ее определение. Проводится критический анализ современной российской политики в сфере присуждения ученых степеней. Область применения содержания статьи — теория и практика юриспруденции. Основной вывод — существование политики как особого вида деятельности, для которого родовым понятием является не политика в ее классическом понимании, а понятие «деятельность».

Наука;
политика; право;
правовая политика;
политика в праве;
присуждение ученых степеней;
паспорт научной специальности;
предмет научной специальности

**Valeriy N.
PROTASOV,**

the professor of the Theory and History of State and Law and Philosophy Chair of the All-Russia State University of Justice (Moscow), the doctor of law, the professor, dexter710@mail.ru.

LEGAL POLICY AND POLICY IN THE LAW

A science;
policy (politics);
right;
legal policy (politics);
policy (politics) in the right;
award of scientific degrees;
passport of a scientific specialty;
subject of a scientific specialty

The urgency of clause is defined by meaning of policy in its nonconventional understanding and analysis of such policy in sphere of award of scientific degrees in modern Russia. Subjects of research are the theoretical laws connected to functioning of policy as of the special kind of activity. The purpose of work — judgments of policy as special phenomenon separate of classical understanding of the term policy and his use in various spheres. In clause the methodology, traditional for legal researches, (philosophical rules, scientific methods etc.) is used. The special meaning for research has the system approach. The novelty of the contents of clause is caused by new statement of a question about existence of policy in its understanding not as kind of policy, and as special kind of activity.

In clause the semantic filling of the terms “legal policy” and “policy in the law” is analyzed. It is underlined, that there is a not typical, non-standard use of the term “policy”: the policy in the right, policy in a science etc. For such understanding of policy by patrimonial concept is not concept “policy”, and concept “activity”. The attributes of “policy” in not classical understanding refer to as and its definition is formulated. The critical analysis of modern Russian “policy” in sphere of award of scientific degrees will be carried out (spent). Area of application of the contents of clause — theory and practice of jurisprudence. The basic conclusion — existence policies as special kind of activity, for which by patrimonial concept is not policy in its classical understanding, and concept “activity”.

УДК 340.111.5

Классическое понимание политики. В традиционном понимании политика — это социальная сфера, в которой сталкиваются, борются, реализуются интересы, прежде всего экономические, материальные, больших социальных групп: классов; народов; национальных, религиозных, профессиональных сообществ и других социальных общностей. Политика и возникает как явление вместе с социальной дифференциацией общества, расслоением его на большие социальные группы, обладающие своими особыми (а порой и антагонистическими) интересами. Именно поэтому политики не существовало в первобытном обществе, где даже индивид не отделял свои интересы от интересов родовой общины.

Нерегулируемая политическая борьба могла бы взорвать общество, уничтожить его как форму социального бытия человека, вследствие чего возникает потребность в особой форме организации общественной власти (государство) и в особой нормативной системе социальной регуляции (право), которые призваны сохранить целостность общества в его новом (политическом) состоянии.

Все это определяет политическую природу государства и права, делает их явлениями политики, политической жизни общества. Более того, государство — главный политик, центральный субъект политической жизни и организации общества: если другие субъекты политики (партии, профсоюзы, отдельные политики и др.) выражают интересы только своей социальной группы, то государство призвано направлять, координировать соответствующую деятельность и борьбу всех участников политики.

Государство представляет собой наиболее мощный, наиболее совершенный инструмент реализации политических интересов, поэтому среди субъектов политики идет постоянная борьба за обладание рычагами государственной власти, за приближение к ней. В результате этой борьбы государство может стать достоянием одной партии, социальной группы и тогда обществу грозит беда: тоталитарные режимы являются следствием именно такого поворота событий. Государство — «собственность» общества, оно должно принадлежать только обществу в целом (демократия) и выражать *общие интересы* всех социальных групп и слоев.

Политика может быть и антигосударственной (деятельность нелегальных партий, террористических организаций и т. п.). Однако в любом случае она касается государства, затрагивает его интересы.

Право также имеет политическую природу, ибо по своей сути является нормативной формой согласования воли и интересов больших социальных групп. Однако взаимоотношения права и политики далеко не однозначны.

В отечественной литературе советского периода существовал такой подход: в праве опосредствуется только государственная политика, причем не вся, а лишь та ее часть, которая для своего осуществления нуждается в общеобязательной форме и государственной охране, т. е. возведении в закон.

Однако право может служить формой выражения и осуществления политики лишь до тех пор, пока сама эта политика строится на исходных началах права и справедливости, т. е. пока право используется государством в соответствии с его природой. Как только государство начнет использовать законодательную власть в интересах одного социального слоя или проводить антинародную политику, правовое содержание из официальных источников улетучится и в руках государства останется бессодержательная юридическая форма (неправовой закон), использование которой в интересах политической конъюнктуры имеет свои пределы и может привести к разрушению всей политико-правовой системы.

Вследствие этого говорить о служебной роли права по отношению к политике, а тем более о верховенстве политики над правом, достаточных оснований нет. А в правовом государстве политика вообще должна быть правовой, как и вся деятельность такого государства.

Можно было бы сказать, что орудием политики является не право, а закон. Такой подход в принципе верен. Только нужно учитывать, что права не существует вне форм своего выражения. Ввиду этого точнее говорить не о праве и законе, а о законах с правовым содержанием (что и есть право) или о законах, не имеющих правового содержания и представляющих собой бессодержательную юридическую форму (неправовые законы или неправовое законодательство).

Нестандартное, нетипичное употребление термина «политика». Все, что было сказано выше о соотношении права и политики, основано на традиционных представлениях об этих явлениях. И с этих позиций *правовая политика* — это политика, основанная на праве. Других трактовок данный термин не предполагает. Вместе с тем слово «политика» употребляется и с другим смысловым наполнением, в том числе в бытовом лексиконе. Такое словоупотребление можно было бы назвать широким, но, на наш взгляд, подходы, основанные на узком и широком смыслах, в науке надо использовать с большой осторожностью: они могут быть применены только к явлениям *однoкачественным*. Вначале следует эту однoкачественность установить, а потом рассуждать об узком и широком. В связи с этим мы воздержимся от таких характеристик применительно к термину «политика», а просто попытаемся определить

особенности содержания понятия «политика» в его неканоническом понимании. Вместе с тем задача эта совсем не простая. Нам не встречалось понятия с более ускользающим смысловым содержанием, чем то, которое обозначается термином «политика» в неклассическом варианте его использования. В этом смысле можно говорить о политике директора предприятия, политике начальника исправительно-трудового учреждения и политике «смотрящего» в этом учреждении, политике хозяина семейства, научной политике (политике в науке) и т. п.

В литературе есть описание признаков «правовой политики» [1, с. 408–412]. Однако она описывается как некая уже известная (в своих родовых признаках) данность. Известная в смысле своей родовой принадлежности. Но таковая еще не названа. Нужно вначале определить род явления, а потом перечислять его видовые (отличительные от других явлений данного рода) признаки. Если авторы полагают, что родовым понятием для правовой политики всегда является такая общеизвестная категория, как «политика», то, на наш взгляд, они заблуждаются. Сходство терминов в данном случае не означает безусловного сходства явлений и понятий, которые за ними стоят. О. Ю. Рыбаков уже после характеристики понятия «правовая политика» (перечисления признаков, с его точки зрения, этого явления), в итоговых замечаниях такое родовое понятие называет «деятельность» [1, с. 412]. С этого надо было начинать.

Политика в нестандартном (нетипичном, нестрогом) словоупотреблении — это прежде всего поведение человека (как деятельность, так и бездеятельность), но поведение, разумеется, особое.

Представляется, что за термином «политика» в его нестрогом, неклассическом употреблении (к которому может иметь отношение и термин «правовая политика») стоят следующие смысловые компоненты.

1. Прежде всего, это *поведение* (как действия, так и бездействие) человека.

2. Это *деятельность, имеющая значительную протяженность во времени*. Нельзя назвать политикой какой-то одномоментный поведенческий акт.

3. Деятельность, тесно связанная с таким явлением и с такой категорией, как *интерес*. Политика всегда осуществляется в чьих-то интересах.

4. Политика предполагает фиксацию (изначальное наличие) определенных *принципов* — главных структурных связей в политике как системе (деятельность тоже может быть рассмотрена как система), на которых эта политика базируется.

5. Политика как деятельность тесно связана с *общественными отношениями*. С одной стороны, она зависит от общественных отношений,

в которых находятся ее фигуранты, а с другой — меняет социальный статус субъектов.

6. Политика предполагает наличие определенных *инструментов* (средств) своего осуществления.

7. Таким инструментом прежде всего является *власть*. Власть базируется, как известно, на *силе*. Однако природа и самой силы, и власти может быть разной. Так, бесправный, экономически и в ином плане зависимый член семьи тоже может проводить в семье свою политику (основанную на интеллекте, хитрости и иных инструментах. — В. П.).

8. Политика предполагает *прогнозирование и планирование*.

9. Уместно использование в характеристике такой политики понятия «стратегия». В чем-то она есть *стратегия* — в смысле ведения дел по заранее выстроенному плану.

Названные признаки политики в ее неклассической трактовке определены, так сказать, навскидку, и данный их перечень не претендует на полноту. Здесь главное — увидеть проблему, определить исходные позиции ее решения и направление дальнейшей теоретической разработки. По мере наполнения содержания данного понятия видовыми признаками можно будет формулировать его вариативные дефиниции. Одну из них можно попытаться сформулировать сейчас.

Политика в неклассическом понимании — это протяженная во времени деятельность, основанная на фиксированных принципах и осуществляемая с помощью определенных средств (инструментов) по заранее обдуманному плану в интересах субъекта политики или иных лиц.

Представляется, что с этих позиций можно разрабатывать виды неклассической политики — правовую (в сфере права), научную (в науке), спортивную (в спорте), образовательную (в образовании) и т. п.

Таким образом, если наполнять термин «политика» классическим содержанием, то правовая политика может пониматься только как *политика, основанная на праве* (в таком ракурсе строится понятие «правовое государство»). В этом варианте правовая политика является видом политики в ее классическом понимании. А если не наполнять термин «политика» классическим содержанием, то правовая политика — это некая специфическая деятельность, отвечающая определенным признакам, в сфере права. И точнее будет политику в таком смысле обозначать термином «политика в праве», а не «правовая политика». Для политики в праве родовым понятием является категория «деятельность», а не понятие «политика». *Видом политики в собственном смысле слова она не является.*

Современная российская политика в сфере присуждения ученых степеней. В современной российской системе присуждения ученых степеней существует такая официальная категория, как «специальность научных работников», и для каждой из специальностей сформулирован «паспорт специальности научных работников». Названный паспорт рубрицирован на основе следующих понятий: «шифр специальности», «формула специальности», «содержание специальности», «область исследований», «отрасль наук». При этом в юридическую науку наряду с предметом науки вводится новое понятие — «предмет научной специальности» («специальности научных работников»), и именно оно (а не предмет науки) призвано и должно, по мнению создателей паспорта, определять содержание диссертаций. Иными словами, вместо того чтобы разъяснять соискателям, что диссертация должна писаться строго по той или иной науке, им предлагают рубить винегрет из всех наук, входящих в специальность.

Возникает вопрос: что на самом деле происходит в современной российской системе присуждения ученых степеней? А происходит в ней следующее: *понятия и явления, ценные и значимые для науки, подменяются бюрократическими инструментами управления процессом присуждения ученых степеней, необходимыми для решения бюрократических, а в силу самой природы бюрократии, и собственных задач.*

Откуда вообще появилось такое явление, как «научная специальность»? В 70-е годы прошлого столетия в советской системе присуждения ученых степеней произошла крупная (можно сказать, кардинальная) реформа, которую еще называли «сусловской» (по имени партийного идеолога № 1 того времени — М. А. Суслова, который, как считалось, был ее инициатором). Реформа затронула многие аспекты присуждения ученых степеней в СССР. В частности, вместо диссертационных советов, в которых могли защищаться представители разных наук (например, юристы защищали диссертации в одном совете вместе с философами и экономистами), были созданы так называемые спецсоветы, в основу образования которых были положены не просто отдельные науки (юриспруденция, физика, химия, биология и т. д.): сами эти науки были разделены на части, сформированные путем объединения родственных отраслевых наук внутри той или иной общей науки. Вот эти группы родственных теоретических направлений (наук) и получили наименование «научные специальности». На их основе стали создавать диссертационные советы (спецсоветы) и защищать диссертации. Была сформирована номенклатура научных специальностей,

в которой каждая научная специальность получила свое название и цифровое обозначение (так называемый шифр научной специальности).

Сама по себе идея дробления науки при создании диссоветов и защите диссертаций является полезной. Логическим завершением такой идеи должно было бы быть создание специализированных диссертационных советов на базе одной науки: теории права и государства, истории права и государства, истории учений о праве и государстве, науки гражданского права, науки уголовного права и т. д. (причем с включением в состав каждого отраслевого диссертационного совета теоретика права). Однако этого сделано не было. Причины были разные, в том числе и некоторые объективные сложности технического характера. Так или иначе, научная специальность на данный момент имеет природу *вынужденной меры* относительно идеального варианта организации диссертационных советов.

В градации правомерного поведения есть такое явление, которое характеризуется как социально допустимое: оно правом не запрещено, но пользы для общества не несет (скорее, наоборот): например, супружеские разводы, которые общество терпит вынужденно. Почти такую же природу имеет и явление «научная специальность»: в основном оно вынужденное, а значит, несовершенное. Тем не менее, для него создали номенклатуру, выдали паспорт, нашли у нее свой, особый предмет научной специальности, которым подменили предметы наук.

Думается, что для российской юридической науки (собственно, как и для других наук) паспорт ничего, кроме вреда, не несет. Идея его создания изначально была порочной (можно только представить, сколько времени, труда и государственных денег было затрачено на реализацию этой, мягко говоря, бесполезной идеи). Идея создания таких паспортов с самого начала была обречена на провал. При этом провал не зависел от квалификации исполнителей, ведь все богатство таких сложных, полиструктурных, динамичных и развивающихся явлений, как предметы наук, было подменено куцым содержанием паспортов, образованных способом произвольного изъятия вопросов, тем и проблем из информационного содержания наук, включаемых в ту или иную специальность.

Такой способ формирования паспортов логично привел их создателей к абсурдной идее предмета научной специальности. Появление этой категории приводит к ряду странных последствий и выводов. Во-первых, получается, что содержание и границы предметов научных специальностей формально определяются содержанием паспортов научных специальностей. На практике

это означает, что соискатель и его научный руководитель вместо того, чтобы в выборе темы исследования обратиться к таким сложным, динамичным, развивающимся и проблемно богатым явлениям, как предметы наук, должны водить пальцем по строчкам ограниченного по информационному содержанию (если не сказать, убогого) и закостенелого (в силу долговременной фиксации информации) документа — паспорта. Диссертант в этом случае пытается войти в научную специальность, т. е. идентифицировать принадлежность своего исследования к той или иной научной специальности не через предметы наук, включенных в научную специальность, а через паспорт и предмет научной специальности. Такой подход представляется алогичным и ненаучным. Во-вторых, подмена предметов наук такой категорией, как «предмет научной специальности», привела к тому, что соискателям ученой степени не просто позволяется писать диссертации одновременно (т. е. в одной и той же диссертационной работе) по предметам всех наук, входящих в научную специальность (при этом смешивая их проблематику), но более того: диссертантов к этому вынуждают, а практически обязывают. Кроме того, что в подобной окрошке толком не решается ни одной научной задачи, такая ситуация приводит соискателей к постановке исследовательских задач, несовместимых друг с другом. Наглядно это проявляется в специальности 12.00.01, где соседствуют теоретические и исторические науки, и зачастую соискатели ученой степени по этой научной специальности одну главу диссертации посвящают истории, а другую — теории. При этом в заголовке одновременно содержатся указания и на то, что «а» исследуется конкретное явление российской государственно-правовой действительности (у которого не может быть теории как таковой, а может быть только история), и «б» на теоретико-правовой аспект исследования.

Историческое знание в теоретическом исследовании присутствовать может, но лишь в качестве *метода* (наряду с другими методами создания теории). Но одно дело — использование *исторического метода* в теоретической работе, а другое — *одновременная работа над предметами двух наук* (теории права и истории права) в одной и той же диссертации и как следствие смешение теоретической и исторической проблематики. Различие этих вариантов в том, что использование исторического

метода в теории не приводит к возникновению *нового исторического знания*: формируется знание только теоретическое. Смешение предметов теории и истории как раз и привело к появлению в современной российской юридической науке такого странного образования, как теория российской государственности.

Теории российского государства (или теории российского права, или теории российской правовой системы) не может быть в принципе изначально, как таковой. Дело в том, что «Российское государство», «российское право», «российская правовая система» (так же, как «Французское государство» или «испанская правовая система») являются реальными *единичными* объектами, которые могут иметь только *описание*, но никак не теорию. Когда же речь идет об *истории*, то речь, наоборот, может идти только о конкретном объекте: Российском государстве, российском праве, Французском государстве, испанском праве, российской правовой системе и т. п. Ввиду этого *одновременно вести речь и о теории, и об истории конкретного государства или права (государственно-правового явления) абсурдно*. А именно к этому в диссертациях подталкивает, практически обязывает паспорт специальности научных работников.

В теоретическом исследовании изучается *несколько объектов* и разрабатывается предмет теории (общетеоретические закономерности). В самостоятельном историческом исследовании изучается *конкретный объект* и разрабатывается предмет истории (исторические закономерности). Исторические закономерности — это закономерности в становлении (генезисе) и развитии конкретного объекта. Существование таких закономерностей даже позволило профессору А. Б. Венгеру выдвинуть идею так называемой теории российской государственности (представляется, что ошибочную), в которой закономерности в развитии такого конкретного объекта, как Российское государство, были приняты за теоретические.

Примечательно, что многое из вышесказанного о специальности научных работников, паспорте, предмете научной специальности в сфере юриспруденции, имеет прямое отношение к другим наукам, включенным в номенклатуру научных специальностей: естественным, техническим, медицинской и т. д. Так что коллеги могут воспользоваться нашим опытом анализа этих явлений.

Пристатейный библиографический список

1. Теория государства и права : учебник / под ред. О. Ю. Рыбакова. М. : Юстиция, 2016.

References

1. *Teoriya gosudarstva i prava : uchebnik [The theory of the state and right : the textbook] / pod red. O. Yu. Rybakova. M. : Yusticiya, 2016.*

ГАРАНТИИ ЗАЩИТЫ СЛАБОЙ СТОРОНЫ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ДИСКРЕЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Правовое регулирование значительного количества прав и обязанностей граждан (объединений граждан) осуществляется на условиях сохранения правовой неопределенности, которая восполняется усмотрением судебных и правоприменительных органов. В рамках этих отношений граждане занимают подчиненное, заведомо слабое положение. В связи с этим правовая система нуждается в гарантиях защиты слабой стороны в дискреционных отношениях. Предметом исследования являются дискреционные нормы и полномочия, а также гарантии защиты конституционных прав и свобод. Цель исследования — выделение из их числа средств, направленных на выравнивание положения граждан по отношению к государству. Методологию исследования составляют аксиологический и формально-логический методы. В статье рассмотрено понятие дискреционных полномочий, определены типы отношений, в которых невозможно исключить правовую неопределенность и возможность ее восполнения путем наделения дискреционными полномочиями правоприменительных органов и суда. Установлена проблема уязвимости положения граждан при реализации конституционных прав и свобод, связанных с усмотрением органов власти, в связи с возможностью использования предоставленного усмотрения вразрез с установленными целями, а также в связи с нарушениями пределов усмотрения. Обоснована необходимость установления особых гарантий защиты слабой стороны отношений, определена система данных гарантий, произведено критическое осмысление практики их реализации. Даны рекомендации по повышению их гарантирующего потенциала.

ШАРНИНА

Любовь Александровна,
советник Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, кандидат юридических наук (г. Москва),
sharnina.law@mail.ru.

**Усмотрение органов власти;
дискреционные полномочия;
конституционные права
человека и гражданина;
гарантии реализации прав
и свобод;
защита слабой стороны
отношений**

**Liubov A.
SHARNINA,**
the advisor of the Federation Council
of the Federation of Federal
Assembly of Russia, PhD in Law
(Moscow), sharnina.law@mail.ru.

GUARANTEES FOR THE PROTECTION OF WEAK SIDE IN THE IMPLEMENTATION OF THE DISCRETION

**The discretion of the authorities,
discretionary powers, the
constitutional human and civil
rights, the guarantees of the
human and civil rights, the
protection of the weak side of the
relationship**

Legal regulation of certain rights and duties of citizens (associations of citizens) is carried out for the preservation of legal uncertainty, which is compensated by granting judicial and law enforcement discretion. In these relations, the citizens of a subordinate, weak position. In this regard, the legal system needs to be safeguards to protect weak parties in a discretionary relationship. Subject of research are the discretionary rules and powers, the guarantees of the human and civil rights. The purpose of research is the selection from their number of funds aimed at aligning the provisions of the citizens against the state. The methodology of the research is axiological and formal logical methods. In the article the author considers the term of the discretion, determines the types of relations, in which it is impossible to eliminate legal uncertainty and the possibility of its replenishment by granting discretion to the executive authorities and the court. Sets the problem of the vulnerability situation of citizens in connection with the possibility of use of the discretion contrary to the stated objectives, as well as in connection with violations of the prescribed limits of discretion. Proposes to define citizens in these relations as weak side of a relationship with the need to establish special safeguards for their protection. Establishes guarantees for the protection of weak side, defines system, data safeguards, produces a critical re-evaluation of their implementation. Makes recommendations for enhancing their guarantee capacity.

Правовое регулирование не является однородным по характеру упорядочивающего воздействия на общественные отношения. Наряду с детальным исчерпывающим регулированием, встречается регулирование, полностью не устраняющее правовую неопределенность. Данную правовую неопределенность не всегда можно свести к неясности или противоречивости норм позитивного права: при устранении пробелов и замене дефектных норм на концептуально оправданные и юридически безупречно оформленные нормы она все равно сохраняется.

Как заметил судья Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиев, «феномен правовой неопределенности в правовом регулировании является онтологической характеристикой правовой реальности» [1, с. 16]. Данное явление имеет объективную основу в виде запаздывания нормативно-правового регулирования за появляющейся необходимостью в регулировании общественных отношений, в виде обусловленности противоречивости и неясности позитивного права существующими социальными противоречиями, в виде предела нормативности общественных отношений, состоящего в невозможности формализации отдельных постоянно меняющихся элементов отношений.

Подобным позиционированием правовой неопределенности необходимость совершенствования законодательства не отменяется, и наличие дефектов правового регулирования, вызывающих правовую неопределенность, не оправдывается, но наряду с задачей ревизии позитивного права ставятся задачи, решаемые на уровне правореализационной практики.

Это связано с тем, что во всех случаях правовой неопределенности как являющейся дефектом правового регулирования, так и вынужденным отступлением от правовой определенности ввиду объективной невозможности формализации отношений, восполняющим регулятивным средством, выступает усмотрение органов власти, должностных лиц и иных субъектов, наделенных публичными полномочиями. В рамках установленной дискреции им необходимо установить права и обязанности участников конкретных отношений на основе учета всех факторов, имеющих правовое значение.

Одной из областей, в которой возникновение, изменение или прекращение правоотношений зависит от усмотрения правоприменительных органов, является область реализации конституционных прав и свобод личности. Самым общим обоснованием распространения в ней публичной дискреции является то, что нормативные границы осуществления прав и свобод не являются четкими в силу действия общедозволительного принципа регулирования. Предусмотреть все

ситуации, способные привести реализацию права к конфликту интересов или конфликту с иными обладателями прав или обязанностей, невозможно. Иными словами, правовая неопределенность в части установления пределов осуществления прав и свобод личности носит аксиоматический характер.

Однако не только область конкуренции прав (обязанностей) и возникающего в связи с этим правового спора задает дискрецию правоприменительных органов. В отечественном законодательстве немало относительно-определенных норм, допускающих усмотрение органов власти в качестве неотъемлемого элемента процесса реализации права личности. Так, исходя из содержания нормативно-правового регулирования права граждан на благоприятную окружающую среду, какие формы предварительного и последующего экологического надзора должны осуществляться исполнительными органами власти в инициативном, а какие в обязательном порядке, каким образом население должно обеспечиваться достоверной информацией о состоянии окружающей среды и др.

Перенос регулирующего воздействия с области позитивного права на правореализационную область влечет для граждан важные последствия, вызванные природой дискреционных полномочий. Традиционные полномочия представляют собой органическое единство прав и обязанностей: прав — в отношении подвластного субъекта, обязанностей — в отношении контролирующего или руководящего органа. В составе дискреционного полномочия элемент правомочия становится преобладающим при неконкретности обязанности.

Так, осуществление полномочия органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления по согласованию времени и места проведения публичного мероприятия связано с оценкой пригодности места на предмет отсутствия угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников мероприятия. Данная оценка должна производиться на основе анализа ландшафта, дорожной инфраструктуры, физического состояния и схемы расположения зданий, строений, сооружений, а также с учетом формы мероприятия, планируемого числа участников, сопутствующих мероприятию событий. Множественность факторов, подлежащих учету, дает органам власти, наделенным дискреционными полномочиями, свободу выбора решения: согласования времени и места мероприятия или направления обоснованного предложения об их изменении.

При максимальной степени выраженности дискреционного начала в составе дискреционного полномочия компонент правомочия может

полностью вытеснить обязывание. Тогда полномочие внешне приобретает вид субъективного права. В качестве примера можно привести полномочия Президента РФ по внесению в законодательный орган субъекта РФ кандидатуры на должность главы субъекта РФ, по наложению вето на федеральный закон, по принятию решения об отставке Правительства РФ, по осуществлению помилования. В связи с этим в юридической литературе [2, с. 4; 3, с. 21; 4, с. 93; 5, с. 25] и практике Конституционного Суда РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан» [6]) их часто именуют правами, а не полномочиями Президента РФ.

Однако данные права-полномочия все же имеют отличия от классических субъективных прав. Субъект, наделенный дискреционным полномочием, не вправе уклониться от его осуществления или нарушить установленные пределы усмотрения, даже если другой участник отношений выражает свое согласие на это.

Во всех дискреционных правоотношениях с участием граждан (их объединений) последние считаются слабой стороной, даже когда являются управомоченными субъектами. Это связано с тем, что праву требования граждан корреспондирует не конкретная обязанность властного субъекта, а набор вариантов, в котором, как правило, только один вариант способен полностью удовлетворить интерес гражданина. Граждане находятся в подчиненном положении, вынуждены претерпевать властное повелевающее воздействие, даже если дискреционное решение является проявлением произвола должностного лица. К этому следует добавить, что возможности органов власти не сопоставимы с возможностями индивида. Располагая административным ресурсом, они способны создать видимость законности решения. Например, для обоснования невозможности проведения публичного мероприятия оппозиционного характера в запрашиваемом месте могут быть организованы фейковые мероприятия (культурно-массовые, спортивные и др.), действительной целью которых является создание видимости занятости запрашиваемого места проведения мероприятия.

Во всех случаях неконкретности обязанностей, корреспондирующих конституционным правам граждан, высока вероятность уклонения от их исполнения, создания препятствий к реализации права (нарушение пределов усмотрения) или формального осуществления обязанностей,

не рассчитанного на обеспечение удовлетворенности гражданина (злоупотребление дискреционными полномочиями). Чем шире сфера дискреции, тем более вероятно ее использование в нарушение установленных целей: не для наилучшего упорядочения конкретных общественных отношений с учетом имеющихся обстоятельств, а в целях извлечения личной и (или) групповой, в том числе и в пользу третьих лиц, политической, материальной, или иной выгоды, а также исходя из неверно понятых общественных интересов.

Исходя из этого в правовой системе должны быть гарантии, направленные на защиту слабой стороны в публичных отношениях, аналогичные тем, которые устанавливаются для защиты экономически слабой стороны. Теория подобных гарантий, равно как и теория усмотрения в конституционном праве слабо разработаны, но соответствующая терминология уже введена в конституционно-правовой дискурс и используется Конституционным (постановления Конституционного Суда РФ от 17.10.2017 № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Д. А. Абрамова, В. А. Ветлугаева и других» [7], от 21.01.2010 № 1-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества “Производственное объединение “Берег”, открытых акционерных обществ “Карболит”, “Завод “Микропровод” и “Научно-производственное предприятие “Респиратор”» [8] и Верховного Суда (определение Верховного Суда РФ от 14.09.2015 № 301-КГ15-5301 по делу № А31-13485/2013 (далее — определение № 301-КГ15-5301) [9]).

По мнению Е. В. Вавилина, А. А. Волоса, С. Б. Суrowова, данные гарантии представляют собой «механизмы дополнительной защиты субъектов, которые не в полной мере могут защитить свои права в силу определенных объективных причин». Они направлены на «установление справедливого баланса интересов субъектов общественного отношения» [10, с. 170–171].

На основе аксиологического анализа системы гарантий защиты конституционных прав и свобод можно представить следующую систему гарантий защиты слабой стороны в публичных отношениях.

Первую группу гарантий составляют средства, направленные на обеспечение возможности пресечения злоупотреблений дискреционными полномочиями, а также отмены дискреционных решений, нарушающих пределы усмотрения: нормативные (установленные

в нормативно-правовых актах и иных формах права (правовых позициях Конституционного Суда РФ, разъяснениях органов исполнительной власти и др.) и объективные (вытекающие из норм морали, законов формальной логики, физических, социальных, экономических, управленческих и иных законов и закономерностей).

В состав первой группы входят гарантии судебной защиты нарушенных или оспариваемых прав, прав других лиц или защиты публичных интересов (ч. 1 ст. 4 КАС [11]), в том числе путем оспаривания нормативных правовых актов, примененных в конкретном деле (ст. 3, 96 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — Закон о Конституционном Суде) [12]), по жалобам граждан.

Кроме того, в ее составе выделяются вспомогательные средства, состоящие в организационном содействии гражданам в подаче обращения в судебные органы. Среди них: освобождение от уплаты государственной пошлины административных исковых заявлений, заявлений об оспаривании действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя, жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях (п. 7 ч. 1 ст. 333.36 НК [13]); предоставление гражданину права выбора подсудности при оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов, наделенных публичными полномочиями (ч. 3 ст. 24 КАС); гарантирование бесплатной квалифицированной юридической помощи (Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [14]).

Вторую группу составляют процессуальные преференции граждан, предоставляемые для выравнивания положения сторон в судебном процессе. Они направлены на облегчение положения граждан при доказывании факта нарушения нормативных пределов усмотрения или факта злоупотребления дискреционными полномочиями. К ним можно отнести:

1) несвязность суда основаниями и доводами заявленных требований по делам об оспаривании нормативных актов, решений, действий (бездействия), принятых или совершенных субъектами, наделенными публичными полномочиями, а также по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ст. 74 Закона о Конституционном Суде, ч. 3 ст. 62 КАС);

2) возложение бремени доказывания собственной невиновности на субъекты, наделенные публичными полномочиями [ч. 2 ст. 62 КАС];

3) признание видео- и аудиозаписи фактов и событий в качестве допустимого способа самозащиты и надлежащего доказательства по делу

(ч. 2 ст. 59 КАС, определение № 301-КГ15-5301, Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.04.2015 г. по делу № А14-9617/2014 [15]);

4) недействительность действий и решений или наступление иных неблагоприятных последствий при несоблюдении установленных процедур, в частности, недействительности доказательств, полученных с нарушением федерального закона (ч. 3 ст. 59 КАС).

Третью группу составляют специальные механизмы восстановления прав потерпевших от правонарушений и злоупотреблений властью. Среди них:

1) ответственность государства за вред, причиненный нарушением права на осуществление судопроизводства в разумный срок (Федеральный закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» [16]; ст. 6.1, 22.8 ГПК [17]);

2) ответственность государства за вред, причиненный незаконным или необоснованным уголовным преследованием (ст. 133, 135, 136 УПК [18]) (возмещение морального и имущественного вреда, в том числе заработной платы, пенсии, пособия, других средств, которых лишился гражданин, имущества, конфискованного или обращенного в доход государства, процессуальных издержек и сумм, выплаченных за оказание юридической помощи, восстановление в трудовых, пенсионных, жилищных и иных правах) и др.

Четвертую группу составляют информационные гарантии, направленные на предотвращение и обнаружение нарушений прав и свобод граждан, а также злоупотреблений дискреционными полномочиями. К ним можно отнести:

1) установление обязательности информирования о правах (ст. 20 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [19]);

2) гарантирование открытости информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (свободного доступа к ней) (ст. 3 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [20]).

Пятую группу составляют гарантии, устанавливающие пределы усмотрения при принятии решений, ухудшающих положение граждан (их объединений) в их отношениях с государством. Среди них:

1) презумпция невиновности, означающая признание обвиняемого в совершении преступления невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным

законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суд, а также необходимость толкования неустранимых сомнений в виновности лица в пользу обвиняемого (ст. 49 Конституции [21]);

2) недопустимость придания обратной силы нормативному регулированию (ч. 1 ст. 54 Конституции), в том числе путем его толкования или пересмотра окончательного судебного акта, в случае если это ухудшает положение граждан (их объединений) в их отношениях с государством.

К сожалению, большинство приведенных гарантий защиты слабой стороны в публичных отношениях в отечественной правоприменительной практике не реализовало своего гарантирующего потенциала. Обращает внимание то, что суды не всегда пресекают случаи злоупотребления полномочиями в ситуации соблюдения нормативных рамок полномочия, но игнорирования объективно существующих социальных, экономических, управленческих законов, а также значимых обстоятельств дела, когда принятое решение носит необоснованный, волюнтаристский характер.

Отдельные дискреционные решения не подвергаются судебному контролю, например, решения и действия Администрации Президента РФ — по мотивам неприкосновенности Президента РФ. Информирование о правах не соответствует целям установления и носит подчеркнуто формальный, казенный характер. Адвокаты, работающие по назначению, не будучи заинтересованными в отстаивании прав своих подзащитных, проявляют пассивность, создающую условия для нарушения прав и свобод граждан, находящихся и без того в трудном положении.

Как представляется, наиболее разумный путь повышения эффективности защиты слабой стороны связан с усилением группы гарантий, которые не пресекают девятивные проявления усмотрения, а направлены на их предотвращение. Среди них: детальная регламентация процедур, связанных с осуществлением дискреционных полномочий (например, установление обязательной интернет-регистрации уведомлений о публичных

мероприятиях для исключения случаев отказа в согласовании места и времени проведения мероприятия по надуманным предлогам); применение механизмов, направленных на обеспечение транспарентности (прозрачности) принятия решений (установление обязательной аудио-, видеофиксации, интернет-трансляции действий должностных лиц при реализации дискреционных полномочий, в отношении которых злоупотребления наиболее распространены, например, при принятии решений, связанных с определением итогов голосования, результатов выборов), установление моратория на изменение законодательства в сферах, для которых особенно важна стабильность нормативно-правового регулирования (вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ, а также между субъектом РФ и муниципальными образованиями; налоговое, земельное, пенсионное законодательство и др.).

Кроме того, важно обеспечить политически-предметный отбор лучших кандидатов на должности, связанные с осуществлением дискреционных полномочий, прежде всего, на должности судей. Для этого всем субъектам политической системы, которые привлечены к отбору кандидатов, нужно исходить из высоких этических стандартов.

В отношении группы гарантий, связанных с судебной защитой, необходимо отметить, что она приобретет подлинную эффективность, когда суды, призванные осуществлять защиту конституционных прав и свобод, освободятся от формального понимания дискреции и ее пределов и включат в сферу контроля проверку соблюдения объективных пределов усмотрения: формально-логических требований, требований учета реальных возможностей тех, на кого направлено дискреционное решение, требований соответствия дискреционных решения прикладным целям установления усмотрения. Только при таком подходе судебные органы способны будут выявлять случаи правового произвола, исходящие со стороны органов власти и должностных лиц, и пресекать их.

Пристатейный библиографический список

1. Гаджиев Г. А. Принцип правовой определенности и роль судов в его обеспечении. Качество законов с российской точки зрения // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4.
2. Арановский К. В. Классификационное положение президентской республики как условие деятельности конституционного правосудия // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 4.
3. Евстифеев Д. М. Метод конституционно-правового регулирования общественных отношений // Российский юридический журнал. 2014. № 1.
4. Минх Г. В. Законодательная инициатива Президента Российской Федерации как конституционно-правовой институт // Журнал российского права. 2016. № 1.
5. Нечкин А. В. Коллегиальность в работе правительства на примере Российской Федерации и других стран Содружества Независимых Государств // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5.

6. СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.
7. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
8. СЗ РФ. 2010. № 6. Ст. 699.
9. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Вавилин Е. В., Волос А. А., Суровов С. Б. Принцип защиты слабой стороны в правоотношении в гражданском праве и гражданском процессе // Вестник гражданского процесса. 2016. № 6.
11. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
12. СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
13. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.
14. СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.
15. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
16. СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2144.
17. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
18. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.
19. СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.
20. СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.
21. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 439.

References

1. Gadzhiev G. A. *Princip pravovoj opredelennosti i rol' sudov v ego obespechenii. Kachestvo zakonov s rossijskoj točki zreniya* [The principle of legal definiteness and a role of vessels in his providing. Quality of laws from the Russian point of view] // *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie*. 2012. № 4.
2. Aranovskij K. V. *Klassifikacionnoe polozhenie prezidentskoj respubliki kak uslovie deyatelnosti konstitucionnogo pravosudiya* [Classification position of the presidential republic as condition of activity of the constitutional justice] // *Zhurnal konstitucionnogo pravosudiya*. 2014. № 4.
3. Evstifeev D. M. *Metod konstitucionno-pravovogo regulirovaniya obshchestvennyh otnoshenij* [Method of constitutional and legal regulation of the public relations] // *Rossijskij juridicheskij zhurnal*. 2014. № 1.
4. Minh G. V. *Zakonodatel'naya iniciativa Prezidenta Rossijskoj Federacii kak konstitucionno-pravovoj institut* [Legislative initiative of the President of the Russian Federation as constitutional and legal institute] // *Zhurnal rossijskogo prava*. 2016. № 1.
5. Nechkin A. V. *Kollegial'nost' v rabote pravitel'stva na primere Rossijskoj Federacii i drugih stran Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv* [Collective nature in work of the government on the example of the Russian Federation and other countries of the Commonwealth of Independent States] // *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. 2016. № 5.
6. SZ RF. 2006. № 3. Ст. 336.
7. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz spravocnoy pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
8. SZ RF. 2010. № 6. Ст. 699.
9. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz spravocnoy pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
10. Vavilin E. V., Volos A. A., Surovov S. B. *Princip zashchity slaboj storony v pravootnoshenii v grazhdanskom prave i grazhdanskom processe* [Printsip of protection of weakness in legal relationship in civil law and civil process] // *Vestnik grazhdanskogo processa*. 2016. № 6.
11. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii ot 08.03.2015 № 21-FZ [Code of administrative legal proceedings of the Russian Federation from 08.03.2015 № 21-FZ] // SZ RF. 2015. № 10. Ст. 1391.
12. SZ RF. 1994. № 13. Ст. 1447.
13. Nalogovyy kodeks Rossijskoj Federacii (chast' vtoraya) ot 05.08.2000 № 117-FZ [Tax Code of the Russian Federation (part two) of 05.08.2000 № 117-FZ] // SZ RF. 2000. № 32. Ст. 3340.
14. SZ RF. 2011. № 48. Ст. 6725.
15. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz spravocnoy pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».
16. SZ RF. 2010. № 18. Ст. 2144.
17. Grazhdanskij processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 14.11.2002 № 138-FZ [Civil Procedure Code of the Russian Federation from 14.11.2002 № 138-FZ] // SZ RF. 2002. № 46. Ст. 4532.
18. Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 18.12.2001 № 174-FZ [Code of Criminal Procedure of the Russian Federation from 18.12.2001 № 174-FZ] // SZ RF. 2001. № 52 (Ch. I). Ст. 4921.
19. SZ RF. 2011. № 48. Ст. 6724.
20. SZ RF. 2009. № 7. Ст. 776.
21. *Konstituciya Rossijskoj Federacii, prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993* [The Constitution of the Russian Federation] // SZ RF. 2014. № 31. Ст. 439.

ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ПОВЕДЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Актуальность исследования проблем организационного поведения муниципальных служащих обусловлена наличием ряда противоречий между его правовым регулированием и обеспечением юридическими средствами муниципального права. Целью работы явился комплексный юридический анализ сущности и содержания организационного поведения муниципальных служащих, направленный на совершенствование отдельных компонентов теории, законодательства и правоприменительной практики. Методологическая основа сформирована исходя из сочетания общенаучных и специальных методов познания конституционно-правовых процессов и явлений, выработанных и апробированных юридической наукой. Автор доказывает, что системе муниципальной службы не чужды коллегиальные формы самоуправления, децентрализация, критика и самокритика, обсуждение и дискуссии. К сожалению, некоторые муниципальные руководители в современной России буквально одержимы непомерной требовательностью (устроить разнос, вызвать на ковер, прибегнуть к социальному шантажу). Особенно это ценится при демонстрации на публике, чтобы среднестатистический избиратель чувствовал, как активно «реализуются» его потребности и интересы строгим руководителем органа или структурного подразделения муниципалитета. В действительности следует помнить, что жесткому административному режиму всегда противостоят протестные настроения в обществе, явные или скрытые. Только законные полномочия дают юридическую основу для позитивного руководства деятельностью муниципальных служащих.

**Pavel A.
ASTAFICHEV,**

the professor of the Constitutional and International Law Chair of the Saint Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia, the doctor of law, the professor (Saint Petersburg),
pavel-astafichev@rambler.ru.

**Municipal service;
organizational behavior;
encouragement and punishment;
a professional etiquette**

The urgency of research of organizational behaviour of municipal employees is caused by presence of some contradictions between its legal regulation and maintenance with legal means. The purpose of work was the complex analysis of essence of organizational behaviour of the municipal employees, directed on perfection of the theory, the legislation and judiciary practice. Methods of research – general scientific and special. The author proves, that in municipal service joint forms of self-management, decentralization, criticism and self-criticism, discussion and are necessary for discussion. Unfortunately, some municipal heads in modern Russia adhere to authoritative approaches to management. It is based on electoral factors. The author proves, that the rigid administrative mode is resisted always with protest moods in a society, obvious or hidden. Only lawful powers give a legal basis for a positive management of activity of municipal employees.

АСТАФИЧЕВ

Павел Александрович,
профессор кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России,
доктор юридических наук,
профессор (Санкт-Петербург),
pavel-astafichev@rambler.ru.

**Муниципальная служба;
организационное поведение;
поощрение и наказание;
профессиональная этика**

ORGANIZATIONAL BEHAVIOUR OF MUNICIPAL EMPLOYEES AS OBJECT OF LEGAL REGULATION IN SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Сущность муниципальной службы, как и всякой иной публичной службы, состоит в достойном исполнении профессионального долга [1, с. 62–71]. Несмотря на подчиненное и в определенной мере зависимое от руководства положение, муниципальный служащий имеет достаточно возможностей для реализации своих полномочий в строгом соответствии с целями и содержанием законодательства. Он должен уметь подчиняться, исполнять поручения, но это вовсе не означает, что в его обязанности входит унижаться перед вышестоящим начальством. Положительный имидж современного муниципального служащего связан с такими чертами, как неподкупность, просвещенность, благородность в мышлении и заинтересованность в общественных делах [2, с. 107–119].

Юридический смысл института муниципальной службы проявляется в принципах деятельности местного чиновничества. Принцип *верховенства прав и свобод человека и гражданина* зафиксирован в ст. 2 Конституции [3] и является общим для всех видов государственной и муниципальной деятельности. Применительно к службе в органах местного самоуправления он означает необходимость знания основных прав человека, понимания конституционного механизма их ограничений по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, умения применять эти нормы в практической муниципальной деятельности. В частности, муниципальный служащий обязан: уважать достоинство граждан и своих коллег, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя индивидов, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений; не допускать сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лиц без их согласия; обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Муниципальный чиновник не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц, принуждать кого-либо к определению и указанию своей национальной принадлежности, препятствовать пользованию родным языком, свободному выбору языка общения, воспитания, обучения и творчества. Конституционным свободам передвижения и поселения, совести, мысли и слова корреспондируют обязанности муниципальных служащих не только не препятствовать их осуществлению, но и всемерно способствовать их реализации. Аналогичные обязанности муниципальных служащих можно вывести из содержания ст. 31–64 Конституции [4, с. 12–18].

Принцип *равного доступа к муниципальной службе*, в отличие от доступности государственной

службы, непосредственно не зафиксирован на конституционном уровне и формулируется в текущем законодательстве. Однако общие принципы конституционного регулирования данных общественных отношений сохраняют свое действие и в отношении службы в органах местного самоуправления [5, с. 123–126]. Принцип равноправия (ст. 19 Конституции) в самом общем виде означает, что законодатель не вправе вводить различия в правах и обязанностях лиц, если это не имеет разумного и объективного обоснования. Отдельные обстоятельства (пол, раса, национальность, происхождение, имущественное и должностное положение, место жительства, отношение к религии, убеждения, принадлежность к общественным объединениям), применительно к проблеме доступности муниципальной службы, будут истолковываться в качестве дискриминирующих; другие (гражданство Российской Федерации, знание русского языка, профессиональные и деловые качества), напротив, положены в основу отбора соискателей на должности муниципальной службы и являются юридически допустимыми. Например, если гражданин не имеет места жительства в муниципальном образовании, то по этому основанию нельзя отказать в приеме на работу в качестве муниципального служащего. Если же претендент не владеет русским языком, то такое лицо не может замещать должности муниципальной службы (причем основанием здесь является не национальность, а именно незнание государственного языка РФ).

Муниципальная служба основывается на принципах *профессионализма и компетентности*, что предполагает определенную теоретическую базу, наличие опыта и практических навыков. Муниципальному служащему необходимы общие теоретические знания в рамках некоторых гуманитарных дисциплин (социальная философия, психология, политология, экономика, социология, конституционное и муниципальное право), а также специальные знания, которые требуются для исполнения конкретных должностных обязанностей. Данная сфера охватывается институтами подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих.

Не менее важны в муниципальной служебной деятельности такие практически-прикладные качества, как умение: разрабатывать проекты нормативных правовых или правоприменительных актов органов или должностных лиц муниципального образования; составлять справки, отчеты, аналитические записки; проводить экспертизу; обеспечивать движение документов посредством согласования, визирования, исправления выявленных в них ошибок и неточностей. Поэтому подготовка муниципального служащего должна

быть сбалансирована и в теоретическом, и в практическом аспектах [6, с. 30–32].

Принцип *доступности информации* о деятельности муниципальных служащих находится в логической взаимосвязи с необходимостью сохранения *служебной тайны*. В силу корпоративности института муниципальной службы не всякие негативные явления и процессы следует придавать общественной огласке. Разумеется, общество вправе знать основные проблемы муниципальной службы, вредные и негативные тенденции в данной среде. Муниципальная служба имеет публичный характер. Общество должно быть хорошо информировано о лицах, замещающих соответствующие должности, об их обязанностях и о характере деятельности. Однако многие частности, особенно если они подлежат исправлению в текущем управлении, лучше оставлять в рамках административного процесса. Как и в любом другом сообществе, среди муниципальных служащих случаются мелкие ссоры, недобросовестное продвижение по карьерной лестнице, проявляются недоброжелательность, подозрительность и всякие другие наихудшие стороны человеческой природы. Но муниципальный служащий является официальным представителем местной власти, поэтому распространение подобных сведений среди широкой общественности может повлечь за собой весьма нежелательные последствия. Гражданин и после увольнения с муниципальной службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей [7, с. 162–166].

Муниципальная служба — это деятельность гражданская, т. е. не военная и не военизированная. Военнослужащие носят униформу, перемещаются строем, отдают друг другу честь (что считается жестом почтения и вежливости), соблюдают другие воинские ритуалы. Муниципальные служащие от этих обязанностей законом освобождены. Они не носят и не применяют оружия. Как служащие гражданские они вправе даже придерживаться пацифистской позиции, т. е. точки зрения миротворчества и антимилитаризма, отрицать войны как таковые, в том числе правомерные, освободительные, священные [8, с. 74–79] и т. п. Военнослужащие подобными правами и свободами не обладают: пропаганда пацифизма в воинской среде юридически запрещена.

Поступление на военную службу и ее прекращение опираются на довольно сложную процедуру (для призывников прекращение службы по их личному волеизъявлению вообще исключено под угрозой уголовного наказания), что создает дополнительные гарантии зависимости подчиненных от начальников. Муниципальный служащий более

независим: в случае крайней необходимости он всегда может написать заявление и прекратить служебно-трудовые отношения с муниципалитетом по собственному желанию вопреки воле должностного лица местного самоуправления.

Однако гражданская и военная службы имеют много общего. Служба предполагает повышенную дисциплину и ответственность, дополнительные обязанности и ограничения прав, субординацию. Муниципальные служащие должны выполнять *поручения* руководства. По результатам выполнения поручений они обязаны *доложить* руководителю. Различия между военной и гражданской службой здесь проявляются, скорее, по форме «поручение — не приказ, доклад — не рапорт и т. д.», чем по содержанию. Нередко совпадает даже форма, различие просматривается только в степени (приказание, распоряжение, поручение, указание, приказ и др.) [9, с. 61–67]. При этом для военной службы характерна абсолютизация приказа начальника вплоть до его сакрализации в моральном аспекте и дополнительной защиты в уголовно-правовом измерении. Поручение муниципального администратора, конечно, такой степенью морально-правовой защиты не обладает. Но это не ставит под сомнение *равную юридическую обязательность* приказов воинских начальников и поручений муниципальных администраторов. Все они подлежат выполнению.

Муниципальные служащие, по возможности, воздерживаются от политической деятельности. Их задача состоит не в том, чтобы вырабатывать и пропагандировать среди избирателей крайние, умеренные или реакционные политические взгляды: это осуществляет конституционная система представительной демократии и само гражданское общество, в том числе на местном уровне власти. Будучи устойчивой и стабильной, муниципальная служба должна проявлять достаточную независимость от случайных перемен и колебаний в общественном мнении.

Муниципальная служба придерживается главным образом исполнительно-распорядительного и охранительного направлений в публичной деятельности: здесь руководят и распоряжаются, причем не обязательно жестко, строго и бескомпромиссно. Системе муниципальной службы вовсе не чужды *коллегиальные формы самоуправления, децентрализация, критика и самокритика, обсуждение и дискуссии*. Муниципальные служащие не обязаны всегда быть твердыми, непреклонными, настойчивыми и прямолинейными. Зачастую, напротив, требуются маневренность и гибкость. Но в этих отношениях не являются допустимыми предрассудки, распри и демарши, индивидуальные капризы и массовые недовольства административного персонала. Муниципальный служащий

должен сохранять самообладание, исключать в служебном поведении неуместные для этой деятельности эмоции и чувства.

К сожалению, некоторые муниципальные руководители в современной России буквально одержимы непомерной требовательностью (устроить разнос, вызвать на ковер, прибегнуть к социальному шантажу. Особенно это ценится при демонстрации на публике, чтобы среднестатистический избиратель чувствовал, как активно «реализуются» его потребности и интересы строгим руководителем органа или структурного подразделения муниципалитета. Средства массовой информации освещают внезапные проверки, которые позволяют застигнуть служащего врасплох и поставить его тем самым в особенно неудобное положение с нравственной точки зрения. Публике это нравится. Понимая значение социальных оценок и ряда стереотипов общественного мнения, муниципальные общественные деятели используют это в целях обеспечения успеха своей потенциальной избирательной кампании.

В действительности следует помнить, что жесткому административному режиму всегда противостоят явные или скрытые протестные настроения в обществе. Чтобы эффективно осуществлять муниципальную служебную деятельность, гораздо важнее иметь конкретные полномочия, знать их, адекватно понимать их смысл и значение, уметь ими пользоваться. Только законные полномочия дают юридическую основу для позитивного руководства деятельностью муниципальных служащих. Публичное управление есть официальная и формализованная законом деятельность. Что касается грубости как одного из неосознанных инстинктов человеческой природы, то от нее нужно избавляться при помощи образования, просвещения и культуры, категорически не допускать ее проникновения в организационную среду муниципальной службы. Напомним, что грубость и жестокость юридически недопустимы согласно требованиям ст. 21 Конституции.

Муниципальная служба может организовываться на основе различных методов и приемов. В современной России в течение последних лет является популярной методология задач и требований, т. е. административных императивов, которые генерируются муниципальными администраторами и подлежат, скорее, выполнению, чем обсуждению персоналом муниципальных служащих. Задачи и требования имеют различную степень эластичности и определенности. Многие из них не подлежат контролю или вообще ему не поддаются в силу объективных причин. Однако главное в этих задачах и требованиях — презумпция безупречности, образцовости и эффективности муниципальной службы. Если муниципальный служащий не знает или не

выполняет соответствующие задачи и требования, то он подлежит наказанию вплоть до увольнения. При такой методологии основной задачей муниципального администратора является контрольная деятельность, выявление нарушений требований, принятие мер для их устранения.

Названный метод не является единственным. В России и зарубежных странах успешно используется, например, материальное стимулирование. Как известно, многие муниципальные служащие выражают готовность работать за деньги весьма напряженно. Качество, эффективность и результаты труда обеспечиваются не страхом наказания за невыполнение общих задач и требований, но благодаря ситуационной оценке трудовой деятельности, особенно удачному выполнению служебных заданий, проявленной инициативе и т. д. Заработная плата в таких случаях должна включать в себя некую базовую оплату (в зарубежных странах — *“base-pay”*) и переменную часть, находящуюся в зависимости от результатов службы (*“variable-pay”*). Как и любой другой персонал организации, муниципальные служащие нуждаются в социальном вознаграждении (признание, внимание, похвала), позитивной мотивации, общественном уважении и т. д.

Из сказанного следует вывод, что управление организационным поведением муниципальных служащих опирается на два взаимоисключающих метода: *стимулирование желаемого поведения (поощрение) и торможение нежелательного поведения (наказание)*. Чтобы повлиять на служебную деятельность человека, вовсе не обязательно прибегать сразу к дисциплинарному воздействию. Торможение нежелательного поведения может осуществляться в более мягких формах (профилактическая беседа, письменное обязательство исключить критикуемое поведение в будущем). Необходимо придерживаться принципа соразмерности и *постепенного усиления* санкции.

Зачастую наказания избежать не удается, но применять эту меру следует довольно осторожно. Репрессия — действенный способ изменить нежелательное поведение муниципального служащего, если другие методы оказываются безрезультатными. Следует всегда помнить, что наказание вызывает нежелательные побочные эффекты: во-первых, никто не любит быть наказанным (за редкими исключениями, например при стремлении служащего привлечь к себе внимание благодаря наказанию); во-вторых, подавление поведения не нужно отождествлять с его подлинным изменением, особенно в долгосрочной перспективе; в-третьих, санкции вызывают чувства озлобления, обиды, возможно даже мести.

В связи с этим наказание нельзя считать стратегией контроля над поведением муниципальных служащих. В практике публичного управления

(в отличие, например, от уголовно-правового регулирования) следует исходить из презумпции разумности, рациональности и позитивной направленности поведения людей. Что касается презумпции невиновности, то она имеет общеправовую природу, включая как служебное поведение административного персонала муниципальных образований, так и уголовное преследование.

Пристатейный библиографический список

1. Еремян В. В. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности (к постановке проблемы) // Право и политика. 2006. № 5.
2. Комахин Б. Н. Этика служебного поведения государственных гражданских служащих и разрешение конфликта интересов в процессе модернизации государственной службы // Актуальные вопросы административного и информационного права. М. : Фин. ун-т, 2013.
3. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 439.
4. Кирьянов А. Ю. Муниципальная служба: цели, принципы, задачи // Юридический мир. 2013. № 1.
5. Братановский С. Н. Принцип равного доступа граждан к муниципальной службе // Принципы права: общетеоретические и отраслевые аспекты. Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2011.
6. Киреева Е. Ю. Соотношение принципов централизации и децентрализации в правовом регулировании муниципальной службы в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14.
7. Никифорова А. В. Принцип взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации // Девятые Всероссийские Державинские чтения (Москва, 13–14 декабря 2013 года) : сб. ст. : в 7 кн. Кн. 2 : Проблемы международного, конституционного и муниципального права. М. : РПА Минюста России, 2014.
8. Пронин А. М. Истоки, ориентиры и нормативы пацифизма в международном праве // Юридический вестник. 2003. № 12.
9. Кученин Е. С. Некоторые особенности служебной дисциплины и ответственности сотрудников (служащих), проходящих государственную службу разных видов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : в 2 ч. Ч. 1. СПб. : Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2011.

References

1. Eremyan V. V. Vzaimosvyaz' gosudarstvennoj grazhdanskoj i municipal'noj sluzhby kak dvuh vidov publichnoj sluzhby i professional'noj deyatel'nosti (k postanovke problemy) [Interrelation of the state civil and municipal service as two kinds of public service and professional work (to statement of a problem)] // Pravo i politika. 2006. № 5.
2. Komahin B. N. Ehtika sluzhebno govedeniya gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashchih i razreshenie. Konflikta interesov v processe modernizacii gosudarstvennoj sluzhby [Ethic of service behaviour of the state civil employees and the sanction. The conflict of interests during modernization of public service] // Aktual'nye voprosy administrativnogo i informacionnogo prava. M. : Fin. un-t, 2013.
3. Konstituciya Rossijskoj Federacii, prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 [Constitution of the Russian Federation, adopted by popular vote 12.12.1993] // SZ RF. 2014. № 31. St. 439.
4. Kir'yanov A. Yu. Municipal'naya sluzhba: celi, principy, zadachi [Municipal service: the purposes, principles, problems] // Yuridicheskij mir. 2013. № 1.
5. Bratanovskij S. N. Princip ravnogo dostupa grazhdan k municipal'noj sluzhbe [Principle of equal access of citizens to municipal service] // Principy prava: obshcheteoreticheskie i otraslevye aspekty. Irkutsk : Izd-vo BGUEP, 2011.
6. Kireeva E. Yu. Sootnoshenie principov centralizacii i decentralizacii v pravovom regulirovanii municipal'noj sluzhby v Rossijskoj Federacii [Parity of principles of centralization and decentralization in legal regulation of municipal service in the Russian Federation] // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 14.
7. Nikiforova A. V. Princip vzaimosvyazi gosudarstvennoj grazhdanskoj i municipal'noj sluzhby v pravovyh pozitsiyah Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii [Principle of interrelation of the state civil and municipal service in legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation] // Devyatye Vserossijskie Derzhavinskie chteniya (Moskva, 13–14 dekabrya 2013 goda) : sb. st. : v 7 kn. Kn. 2 : Problemy mezhdunarodnogo, konstitucionnogo i municipal'nogo prava. M. : RPA Minyusta Rossii, 2014.
8. Pronin A. M. Istoki, orientiry i normativy pacifizma v mezhdunarodnom prave [Source, reference points and specifications of pacifism in international law] // Yuridicheskij vestnik. 2003. № 12.
9. Kuchenin E. S. Nekotorye osobennosti sluzhebnoj discipliny i otvetstvennosti sotrudnikov (sluzhashchih), prohodyashchih gosudarstvennyuyu sluzhbu raznyh vidov [Some of feature of service discipline and the responsibility of the employees (employees) who are passing public service of different kinds] // Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-processual'nogo prava : v 2 ch. Ch. 1. SPb. : Izd-vo SPb. un-ta MVD Rossii, 2011.

ВЛИЯНИЕ РАЗВИТИЯ ИНТЕГРАЦИОННОГО, ЗАРУБЕЖНОГО, МЕЖДУНАРОДНОГО И ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА НА ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

КАШКИН

Сергей Юрьевич,
заведующий кафедрой европей-
ского права МГУЮ
им. О. Е. Кутафина,
доктор юридических наук,
профессор (г. Москва),
eul07@mail.ru.

В статье проведено исследование влияния процесса становления и развития интеграционного, зарубежного, международного и европейского права на интеграционные процессы на постсоветском пространстве. Кроме того, проведен анализ значения и перспектив дальнейшего развития данного явления, его связь с совершенствованием настоящего международно-правового законодательства на постсоветском пространстве. Особенностью данной статьи можно выделить ее актуальность в современных геополитических и правовых условиях, а именно в связи с образованием и постоянным совершенствованием Евразийского экономического союза, СНГ и других международных организаций и объединений.

**Интеграционное право;
международное право;
европейское право;
интеграционные процессы;
развитие правовой культуры;
глобализация;
право;
процессы;
правовая наука;
практика**

**Sergey Yu.
KASHKIN,**

the head of the European Law Chair
of the Kutafin Moscow State Law
University (MSAL), the doctor
of Law, the professor (Moscow),
eul07@mail.ru.

INFLUENCE OF DEVELOPMENT OF INTEGRATION, FOREIGN, INTERNATIONAL AND EUROPEAN LAW ON INTEGRATION PROCESSES IN THE POST-SOVIET SPACE

**Integration law;
international law;
European law;
integration processes;
development of legal culture;
globalization;
law, processes;
legal science;
practice**

The article studies the influence of the process of formation and development of integration, foreign, international and European law on integration processes in the post-Soviet space. Also analyzes the risks and prospects for further development, its relation to the improvement of this international legal legislation in the post-Soviet space, Eurasian Economic Union, CIS as well as other organizations and associations.

УДК 341

Интеграционное право, которое раньше играло вспомогательную роль, приобретает сегодня все большее значение. Оно тесно связано с общим развитием мирового права и оказывает на него серьезное влияние, приводя к качественным изменениям, которые необходимо исследовать и учитывать на практике.

В современном глобализирующемся мире право эволюционирует ускоренными темпами. Это проявляется во взаимодействии посредством использования инструментария сравнительного права зарубежного права разных стран, международного и интеграционного права более всего на примере права Европейского союза.

Большое значение для унификации экономических, политических, культурных, идеологических и иных факторов, под воздействием которых функционирует право, имеют процессы интеграции и глобализации. Они влияют и на международное, и на конституционное право, а также на любую отрасль законодательства, создавая базу общих тенденций развития современного права.

Замена стихийного развития сознательным и целенаправленным правовым регулированием превращается в один из важнейших способов обеспечения стабильности государств и жизнеспособности человечества.

Прежде «догоняющее» правовое развитие стран Азии, Африки и Латинской Америки, продолжающееся в современную эпоху информационного взрыва, становится более самостоятельным и дает иногда весьма интересные результаты. Однако Европа и США остаются законодателями правовой моды, поскольку в большей степени именно там формируются основополагающие тенденции правового развития, отвечающие на основные вызовы современности. Там куются многие инструменты правового воздействия, распространяющиеся по всему остальному миру.

Во внутригосударственном праве многих стран в последние полтора десятилетия наблюдалось диалектически противоречивое развитие.

Так, вплоть до кризиса 2008 г. имел место процесс правовой либерализации — движения от жесткого контроля государством к мягкому правовому регулированию, обеспечивающему большую гибкость применительно к конкретной ситуации (например, так называемое регулируемое право в Германии). В России по аналогии появились саморегулируемые организации: частично это заимствование из англосаксонской правовой системы, в том числе прецедентного права, и использование так называемого мягкого права. В Европейском союзе предпочтение отдавалось более мягкой гармонизации за счет директив по сравнению с более жесткой унификацией за счет регламентов.

Так, новые правовые положения подчас сознательно не конкретизируются, оставляя реализацию на откуп судебной практике (например, регулирование вопросов о злоупотреблении доминирующим положением в антимонопольном праве). Аналогичные приемы использовались еще XIX в. в старом французском законодательстве

Мировой финансовый кризис 2008 г. развернул тенденцию в обратном направлении — примененная тогда «хитрость», заимствованная из английской правовой системы, выразилась в жестком и детальном правовом регулировании на уровне закона, которое почти не оставляло места для судебного прецедента и различных форм контроля. Особенно оно коснулось финансового и корпоративного права. В Англии такой механизм объяснялся ревностным соревнованием законодательной и судебной власти.

Эти две диалектически единые, но разнонаправленные тенденции борются на уровне внутригосударственного права, отражая в каждый конкретный момент потребности правового регулирования отношений, возникающих в реальной жизни.

При столкновении теоретических подходов и путей практического их преодоления приоритет в зарубежном праве отдается практике. Подобное наблюдается и в современной зарубежной правовой литературе.

В конституционном праве зарубежных стран имеет место ярко выраженная тенденция взаимного конституционного заимствования. В результате формируется вполне однородный, даже для разных континентов, общий конституционный стандарт. Это происходит под воздействием общепризнанных принципов международного права, представлений о современном правовом государстве, механизме и принципах управления им, общепринятых прав и свобод человека, требованиях к безопасности, экологии и т. д. При этом складывается некий конституционный идеал, отказываться от которого никому идеологически невыгодно.

Через конституционное право общедемократические принципы, нормы и стандарты трансформируются в конкретные отрасли. Происходит конструктивное взаимопроникновение прагматических правовых идей, принципов, институтов, механизмов и норм международного и конституционного права и отраслевого законодательства.

На фоне мировых проблем наблюдается смещение вектора развития современного права на проблемы внутригосударственного и регионального (наднационального) правопорядка.

На региональном уровне одной из наиболее эффективных лабораторий по разработке новых интеграционных механизмов правового регулирования является Европейский союз.

Формируется так называемый гражданин Европы — промежуточный тип на пути к гражданину мира. У него появляются элементы наднационального правового мышления, столь необходимые юристу будущего. В связи с этим, отмечает английский профессор В. Твиннинг, особое значение приобретает тенденция формирования новой наднациональной европейской и глобальной правовой теории, новой правовой и конституционной культуры, идеологии, методологии познания окружающей человека правовой среды [1, с. 53–54].

Свой вклад в развитие такой теории и культуры осуществляет Европейский союз. В этом плане право Европейского союза обладает некоторыми «прогностическими» свойствами, изучение которых заслуживает внимания.

В Европейском союзе происходит наднациональная конституционализация права. С одной стороны, имеет место усиление эффективности права за счет его универсализации и гармонизации на большем пространстве, с другой — разработка механизмов обеспечения единства и консенсуса посредством максимального учета разнообразия участников за счет новых источников права или приспособления к новым условиям старых. Так обогащается опыт прецедентного права, применяются в необходимых случаях источники мягкого права, используется правило *opt-in* и *opt-out*, придается особая сила нормам-принципам и вводится новое понятие «ценности Европейского союза», которое еще не определено судебной практикой. Профессор М. Н. Марченко, наряду с первичным и вторичным правом Евросоюза, рассматривает принципы как «третий вид источников общеевропейского права» [1, с. 336], подчеркивая рост значения принципов в качестве источника права по сравнению с законом.

В Евросоюзе принципы подкрепляются такими закрепленными в Лиссабонском договоре ценностями Союза, как демократия, равенство, правовое государство, соблюдение прав человека, плюрализм, терпимость, справедливость, равенство и т. д. Особенно примечательно то, что эти принципы, сначала появившиеся в праве демократических государств, подняты в Евросоюзе на качественно новый, наднациональный уровень.

Именно в праве Европейского союза закладываются сегодня новые тенденции, позволяющие прогнозировать право будущего, отрабатываются формы и методы его функционирования.

Европейскому союзу не вполне подходила классическая система разделения властей. В связи с этим была создана и усовершенствована Лиссабонским договором 2007 г. [2] гибкая и подвижная саморазвивающаяся система элементов надделения компетенцией и взаимодействия

институтов, не ставящая перед собой целью раз и навсегда их разделить или жестко закрепить их в определенной взаимной связи. Эффективности системы управления Евросоюза служат принципы верховенства, прямого действия, пропорциональности и subsidiarity, сочетание коллективности и единоначалия, соблюдение баланса регионов, государств и Союза, классов и политических партий на различных уровнях союзной политической жизни.

Жизнь все более подталкивает к формированию региональных интеграционных группировок и на постсоветском пространстве с участием Российской Федерации. Такое строительство требует от России широкого использования накопленного Европейским союзом правового опыта, в то время как правовые инструменты и тенденции этого развития могут быть весьма похожими на те, которые мы наблюдаем сегодня в Евросоюзе.

Поскольку право Европейского союза находится где-то между международным и конституционным, в нем формируются собственные своеобразные методы регулирования. Если в международном праве более всего приемлем метод координации, согласования интересов суверенных субъектов, то в конституционном праве с закономерностью преобладает императивный метод, обеспечивающий иерархию правовых норм. Обоснованным становится то, что в праве Европейского союза участники этого объединения сначала договариваются и координируют свои позиции, а затем подчиняются этим договоренностям, т. е. все более формируется и отлаживается специфический метод права Евросоюза — метод скоординированной субординации. Он, как представляется, имеет большие перспективы для интеграционного регулирования.

Интересные тенденции права будущего закладываются Европейским союзом в сфере прав человека и гражданина.

Из Хартии Евросоюза об основных правах, принятой 7 декабря 2000 г. в Ницце [3] (далее — Хартия), можно вывести принципиально новую тенденцию развития права в третьем тысячелетии. Она состоит в поиске баланса правовых средств, направленных на реализацию позитивных и ограничение негативных последствий интеграции, интернационализации и глобализации.

Проявлением этого может стать предпринятая Хартией попытка нового, более гармоничного сочетания прав и свобод с обязанностями и ответственностью друг перед другом, обществом и будущими поколениями. Ответственность касается единого комплекса субъектов, который в настоящем времени охватывает личность, государства, нации, интеграционные объединения и человечество в целом, а в перспективе обращено

к будущим поколениям. Подобная неразрывная связь современного права с будущим и признание ответственности перед ним имеет, на наш взгляд, особое значение.

Красной нитью через Хартию проходит новое осмысление принципа ненасилия, проявляющегося в стремлении к эволюционному созиданию без разрушения, т. е. выбор объединяющейся Европой взвешенного, цивилизационного движения из уважаемого прошлого через прагматическое настоящее к достойному будущему.

Хартия, которой Лиссабонский договор придал силу первичного права, одновременно является инструментом ускорения создания гражданских обществ в странах — участниках Европейского союза и формирования гражданского общества в рамках всей европейской интеграционной группировки. Демократический глобализм будущего может быть построен только на основе гуманистического регионализма настоящего. При этом государства с неизбежностью должны будут отдавать некоторые из своих полномочий не только интеграционному образованию, но и наднациональному гражданскому обществу по мере его созревания. Наднациональные гражданские общества, как представляется, будут расширять свои региональные границы в планетарном направлении.

Европейское право оказалось весьма практичным в своем стремлении использовать все работающие на практике приемы, методы, правовые механизмы и теории, выработанные 28 странами Евросоюза, куда входят представители разных правовых семей, и юридической науки в целом.

Евросоюз не только впитал в себя и творчески переработал достижения права западного общества, но и воспользовался наследием СССР. Погибший с развалом Советского Союза социализм в значительной степени возродился на новом уровне в Европейском союзе. Например, Лиссабонский договор (в новой редакции Договора о Европейском союзе) в ст. 3 [2] провозгласил принципы содействия миру, благосостоянию своих народов, предоставление своим гражданам пространства свободы, безопасности и правосудия, устойчивое развитие на основе сбалансированного экономического роста и стабильности цен, конкурентоспособной социальной рыночной экономики, стремящейся к полной занятости и социальному прогрессу, равенства, социальной справедливости и социальной защите и даже планирование, как средство достижения этих целей.

Евросоюз использует идеи равноправного сотрудничества объединенных в Союзе наций, народов, культур и религий на благо прогрессивного развития Европы и мира. Эти идеи, подобно

лозунгу Европейского союза «Единство в многообразии», также были заимствованы из конституционного права федеративных государств (США, Индийского Союза, СССР).

Самое главное состоит не в различиях теоретических подходов, а в том, что с появлением наднациональной правовой системы Европейского союза двухсистемную структуру международного и национального права сменила принципиально новая современная трехсистемная структура взаимоотношений.

В нее на равных условиях входят три автономные, имеющие свои специфические черты, самодостаточные, но взаимосвязанные системы права: национальное право государств, наднациональное интеграционное право, наиболее репрезентативно представленное сегодня правом Евросоюза, и международное право. Отношения в этом треугольнике характеризуются совершенствованием каждой из систем при углублении и одновременно росте соревновательности и взаимодействия между ними. Эти сложные правовые взаимосвязи приобретают разноуровневый характер, а также демонстрируют качественно новые параметры.

При этом надо признать, что наднациональность, столь широко и эффективно применяемая в праве Европейского союза и являющаяся его важной отличительной чертой, сначала зародилась в недрах международного права. Само понятие наднациональности встречается еще в труде Сен-Симона и О. Тьерри (1814 г.) [4; 5].

В. М. Шумилов признает, что право МВФ «в значительной степени является наднациональным» [6, с. 234]. Он полагает, что «в условиях формирования единого мирового экономического пространства наднациональная функция права становится объективно необходимой. Элементы наднациональности присущи деятельности МВФ, ВТО [6, с. 30], финансовых организаций универсального характера, Совета Безопасности ООН, а также некоторых других международных организаций».

Неразрывная и взаимообогащающая связь этих трех самостоятельных, обладающих своими закономерностями и принципиальными различиями правовых систем стала важнейшей движущей силой развития современного права. Именно в конкуренции на эффективность между ними заложены многие рецепты развития и совершенствования доброго старого суверенного внутригосударственного права, несколько теряющего свою регулируемую силу в условиях однополярного мира традиционного международного права, и нового, ищущего, но еще не вполне окрепшего европейского права и права других интеграционных организаций. Именно в этом «антимонопольном»

соревновании современные ученые могут найти правовые пути решения многих практических проблем и преодоления вызовов нашего времени.

«Интеграция России в европейское и международное сообщество, — отмечал академик РАН О. Е. Кутафин, — заставляет видоизменять многие традиционные правовые институты и интерпретировать отечественные конституционно-правовые нормы и принципы, а также соответствующие нормы и принципы международного и европейского права» [7, с. 50].

Тревожной реальностью развития постсоветской истории стала сложившаяся фактическая однополярность современного мира. При отсутствии реального баланса сил, на котором основывалось все международное право после Второй мировой войны, ООН и другие международные механизмы становятся все менее эффективными и их стремятся использовать с позиции силы. В результате происходит определенное падение регулирующего влияния международного публичного права при растущей потребности в такого рода регулировании.

Природа, однако, не терпит пустоты. В результате некоторые сферы, которые ранее регулировались международным правом, пытаются брать на себя региональные международные организации и отдельные государства. Нестабильность мира в целом от этого только увеличивается, ослабляется его международно-правовая управляемость.

Одновременно происходит переоценка ценностей и на уровне национального права. В условиях взаимосвязанных процессов интеграции и глобализации национальные границы и национальное право становятся подчас узкими для отвечающего потребностям времени эффективного развития и решения глобальных проблем, все более явно встающих перед мировым сообществом. Тенденция к глобализации права проявляется в интернационализации правовых норм, приемов и методов, используемых во внутригосударственном праве, а также в своеобразной «региональной гармонизации права», наиболее отчетливо просматривающейся на примере Европейского Союза.

Как точно отметил академик РАН О. Е. Кутафин, «почти все новые тенденции развития современного права, в том числе конституционного и международного, находят свое отражение в праве Европейского союза. Поэтому его изучение представляет собой бесценную возможность познакомиться с новейшими тенденциями, идеями и методами, представляющими собой последние достижения мировой правовой мысли» [2, с. 6].

В результате «переплавки в общеевропейском котле» формируется новый сплав — качественно новое наднациональное европейское право. Оно играет роль своеобразного промежуточного

звена, связывающего внутригосударственное и международное право.

Мы являемся свидетелями формирования мирового «правового треугольника» [8, с. 169–196; 9, с. 3–10], соединяющего три определяющие мировое развитие системы права.

Важнейшей тенденцией развития права современного мира является одновременный комплексный и системный процесс интернационализации европейского и внутригосударственного права. Он переплетается с европеизацией как международного права, так и национального права государств. При этом в самом праве Европейского союза усиливаются черты качественно нового наднационального права, сохраняющего при этом существенные непротиворечивые международно-правовые характеристики.

Именно это право в рамках мирового цивилизационного процесса играет роль важного промежуточного этапа на пути к праву, основанному на общечеловеческих ценностях.

Можно выделить следующие последовательно развившиеся с использованием сравнительного права формы и этапы мирового правового заимствования:

1. Сначала было межгосударственное правовое заимствование по схеме государство-государство — индивидуальная рецепция;

2. Далее с использованием межгосударственного правового заимствования и инструментов международного права происходит формирование однородного регионального правового пространства, являющегося основой для создания региональной интеграционной организации, первой из которых и наиболее развитой в мире оказался Европейский союз.

3. Государства — соседи интеграционного образования обращаются к выгодному им заимствованию «правовых достижений сообщества» (на основе понятия *“acquis communautaire”* (фр.) — «достояние сообщества») — правовая концепция в системе правовых норм Европейского союза, предполагающая последовательное сохранение и развитие всех правовых достижений Европейского сообщества, а позднее — Европейского союза) в свое внутреннее право, что создает условия для дальнейшего расширения и совершенствования европейской интеграции. Та же закономерность наблюдается вокруг других интеграционных организаций. Здесь действует схема правового заимствования: государство-соседи — региональная интеграционная организация (индивидуально-коллективная рецепция). Возникает региональное сравнительное право.

4. В других регионах по мере созревания (социально-экономических и политических) условий формируются новые интеграционные

образования, которые заимствуют более передовой, проверенный на практике правовой опыт Европейского союза. Происходит это по такой схеме: одна региональная интеграционная организация заимствует опыт у другой аналогичной организации (коллективно-коллективная рецепция). Поскольку чаще заимствуют у права Европейского союза, происходит как процесс европеизации права отдельных государств, так и признаваемая многими учеными общая европеизация права, причем не только в европейских, но и в других странах.

5. В результате в разных регионах мира возникает более гармонизированное правовое пространство, на базе которого формируются относительно однородные региональные интеграционные организации, которые в свою очередь переплетаются и дополняют друг друга. Появляются организации, различные по форме, направленности и уровню интеграции.

6. На этой основе начинается формирование общего интеграционного права, а с его использованием могут создаваться прогрессивные «общецивилизационные» сферы гармонизированного

правового регулирования. Первыми из них могут стать права человека, экология, наука и космос, борьба с изменением климата, противостояние терроризму, урегулирование конфликтов и т. д.

7. При благоприятных условиях эти сферы могут расширяться и соединяться в соответствии с известным в Евросоюзе «эффектом перелива». Таким образом, на базе общего интеграционного права может реализовываться предсказанная И. Кантом тенденция к формированию глобального права нашей цивилизации.

Все эти процессы как прямо, так и косвенно влияют на темпы, направления и особенности интеграционной динамики на постсоветском пространстве. Данное воздействие вызывается прагматическими потребностями формирования общего экономического, правового, культурного и другого пространства России не только с соседями и партнерами на Западе, но и на Востоке. При этом особенности и перспективы в каждом из направлений имеют как общие черты и закономерности, так и особенности, которые требуют обстоятельного изучения и взвешенного, сбалансированного применения на практике.

Пристатейный библиографический список

1. Twining W. *Globalization and Legal Theory*. L., 2000. P. 53–54.
2. Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М. : ИНФРА-М, 2008.
3. Право Европейского союза : сайт. URL: <http://eulaw.ru/treaties/charter> (дата обращения: 15.11.2017).
4. Сен-Симон А. *Избранные сочинения*. М. ; Л., 1948.
5. Назаров С. Жак Николя Огюстен Тьерри // *Family-History.ru* : сайт. URL. http://family-history.ru/material/var/var_23.html (дата обращения: 25.11.2017).
6. Шумилов В. М. *Международное право в эпоху глобализации*. М., 2003.
7. Кутафин О. Е. *Российский конституционализм*. М. : Норма, 2008.
8. Bethlehem D. *International Law, EC Law, National Law: Three Systems in Search of a Framework*. In Koskeniemmi M. (ed.) *International Law Aspects of the European Union*. Hague : Kluwer Law International, 1998.
9. Lavranos N. *Decisions of International Organizations in the European and Domestic Legal Orders of Selected EU Member States*. Groningen : European Law Publishing, 2004.

References

1. Twining W. *Globalization and Legal Theory*. L., 2000. P. 53–54.
2. *Evropejskij soyuz: osnovopolagayushchie акты v redakcii Lissabonskogo dogovora s kommentariyami* [The European Union: the basic acts in the edition of the Lisbon Treaty with comments]. М. : INFRA-M, 2008.
3. *Pravo Evropejskogo soyuza* : sajt. URL: <http://eulaw.ru/treaties/charter> (data obrashcheniya: 15.11.2017).
4. Sen-Simon A. *Izbrannyye sochineniya* [Selected works]. М. ; L., 1948.
5. Nazarov S. Zhak Nikolya Ogyusten T'errri [Jacques Nicolas Augustin Thierry] // *Family-History.ru* : sajt. URL. http://family-history.ru/material/var/var_23.html (data obrashcheniya: 25.11.2017).
6. Shumilov V. M. *Mezhdunarodnoe pravo v ehpohu globalizatsii* [International law in the era of globalization]. М., 2003.
7. Kutafin O. E. *Rossijskij konstitucionalizm* [Russian Constitutionalism]. М. : Norma, 2008.
8. Bethlehem D. *International Law, EC Law, National Law: Three Systems in Search of a Framework* // *International Law Aspects of the European Union* / ed. M. Koskeniemmi. Hague : Kluwer Law International, 1998.
9. Lavranos N. *Decisions of International Organizations in the European and Domestic Legal Orders of Selected EU Member States*. Groningen : European Law Publishing, 2004.

О НЕКОТОРЫХ ДИСКУССИОННЫХ АСПЕКТАХ ПРАВОВОГО СТАТУСА ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Актуальность проведенного исследования определяется необходимостью решения важной задачи — достижения определенности в правовом статусе исполнительных органов местного самоуправления, его детализация, учет негативного накопленного опыта в функционировании. В настоящей статье рассматриваются некоторые дискуссионные аспекты правового статуса исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, в том числе проблемы плюрализма моделей наделения полномочиями, сроков полномочий, возрастных цензов пассивного избирательного права на муниципальных выборах и т. д. Методология исследования составляет общенаучные методы познания (анализ и синтез, индукции и дедукции), а также такие частнонаучные методы познания, как формально-юридический, сравнительно-правовой и др. Новизна заключается в сформулированном перечне принципов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления. В частности, предложена авторская редакция перечня принципов передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, который предлагается закрепить в законодательстве о местном самоуправлении.

КУРМАНОВ

Мидхат Мазгутович,
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Казанского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук (Казань), kurmanov_midhat@mail.ru.

СВИРИДОВ

Николай Николаевич,
аспирант кафедры конституционного и международного права ВГУЮ (РПА Минюста России) (г. Тула), niksviridov2014@gmail.com.

**Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления;
местная администрация;
правовой статус;
полномочия органов местного самоуправления**

Midhat M. KURMANOV,
the professor of the State and Legal Disciplines of the Chair of the Kazan Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice, the doctor of law (Kazan), kurmanov_midhat@mail.ru.

Nikolay N. SVIRIDOV,
the post-graduate of the Constitutional and International Law Chair of the All-Russian State University of Justice (Tula), niksviridov2014@gmail.com.

**Executive and administrative bodies of local self-government;
local administration;
legal status;
powers of local self-government bodies**

ON SOME DEBATABLE ASPECTS OF THE LEGAL STATUS OF THE EXECUTIVE AND ADMINISTRATIVE BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

The urgency of the conducted research is determined by the necessity of solving an important task — achieving certainty in the legal status of executive bodies of local self-government, its detailing, taking into account negative accumulated experience in functioning. This article discusses some of the discussion aspects of the legal status of the executive and administrative bodies of local self-government, including the problems of pluralism of empowerment models, terms of office, age qualifications of passive electoral rights in municipal elections, etc. The methodology of the research consists of general scientific methods of cognition (analysis and synthesis, induction and deduction), as well as such private scientific methods of cognition as formal-legal, comparative-legal, etc. Novelty consists in the formulated list of principles governing the activity of local self-government bodies. In particular, the author's edition of the list of principles for the transfer of certain state powers to local self-government bodies is proposed, which is proposed to be fixed in the legislation on local self-government.

УДК 352

Правовой статус — одна из важнейших комплексных теоретических категорий, нашедшая применение во многих отраслях юридического научного знания. В области исследований местного самоуправления в современной России эта категория также остается востребованной, однако, как показывает практика, различными учеными в нее вкладываются разные смыслы.

По мнению некоторых исследователей, конституционно-правовой статус местной администрации состоит из следующих элементов: места и функционального значения местной администрации в системе местного самоуправления; ее полномочий (прав, обязанностей); конституционно-правовой ответственности местной администрации [1, с. 948–953].

П. А. Астафичев считает, что, говоря о статусе органа местного самоуправления, необходимо уделять внимание таким элементам, как организационная обособленность и самостоятельность, наличие властных полномочий и публично-значимых функций, осуществление юрисдикции в пределах территории соответствующего муниципального образования. Он рассуждает об особом порядке учреждения, формирования, действия и ликвидации муниципальных органов, что предусматривается законодательством и принимаемыми в его развитие подзаконными нормативными правовыми актами, причем этот порядок не должен быть произвольным и упрощенным. Органам местного самоуправления разрешено только то, что предписано законодательством; в отличие от граждан, принцип допустимости всего не запрещенного на них не распространяется [2, с. 156].

Н. С. Бойко расценивает правовой статус органов исполнительно-распорядительной власти с точки зрения системной теории. По его мнению, это сложная категория, наделенная системно-структурной характеристикой, являющейся результатом правового регулирования, выражающаяся в организации этих органов. Системно-структурную характеристику органов исполнительной власти следует определять в виде совокупности юридических признаков, сформированных в процессе административно-правового регулирования, и организации системы органов исполнительной власти, определяющих место и роль указанных органов в структуре государственной исполнительной власти [3, с. 276–277].

На наш взгляд, определяя границы правового положения органов местного самоуправления, необходимо руководствоваться общетеоретическим пониманием категории «правовой статус», под которым принято понимать нормативно закрепленное положение субъекта в обществе, выражающееся в определенном комплексе его прав и обязанностей и отражающее юридически

оформленные взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, индивида с окружающими его субъектами. Таким образом, его содержание составляют легальные пределы свободы личности, объем ее прав, обязанностей, других правовых возможностей и ответственности [4].

Применительно к органам публичной власти правовой статус трансформируется в совокупность таких компонентов, как порядок формирования (назначения на должность), полномочия, ответственность (контроль).

Законодательство о местном самоуправлении предусматривает различные модели наделения полномочиями глав местных администраций. В частности, согласно ч. 2 ст. 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5] «главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования».

Некоторые исследователи критикуют плюралистичность предлагаемых федеральным законодателем моделей и призывают к их унификации. Например, Г. М. Бегларян теоретически обосновывает положение о необходимости унификации модели организации местного самоуправления, направленную на исключение двойственности правового положения высшего должностного лица местного самоуправления и повышение эффективности муниципального управления посредством наложения на избранного населением главу муниципального образования полномочий по замещению должности главы местной администрации [6, с. 8].

С. В. Федоренко даже считает, что «должностное лицо, назначенное на должность главы местной администрации по контракту, не будет являться демократически созданным. Демократия (от греч. *demokratia* — «народовластие»; *demos* — «народ», *kratos* — «власть») — выражение непосредственно гражданами своей воли либо через своих представителей, избираемых населением [7, с. 207].

На наш взгляд, с приведенным мнением можно не согласиться. Прежде всего, демократический способ формирования органов власти, на наш взгляд, вовсе не равен выборному способу. Во многих демократических странах широко распространены различные способы наделения полномочиями органов власти, которые не связаны с выборами, что не делает такие страны авторитарными или тоталитарными (вспомним,

что, если мы исключаем демократию, именно такие альтернативы остаются согласно общепризнанной трактовке классификации политических режимов). Например, наличие монархии в Великобритании не делает это государство менее демократическим.

Представляется, что демократический способ формирования публичных органов власти, в том числе органов муниципальной власти, — это способ, который реализуется в демократическом государстве, на основе демократически принятого законодательства и с максимально полным соблюдением прав и свобод всех заинтересованных субъектов, особенно населения.

С этой точки зрения мы считаем плюралистичность моделей, предлагаемых российским законодательством о местном самоуправлении, вполне демократической, более того, сохранение такой плюралистичности и отсутствие унификации считаем залогом сохранения демократии.

Интересные предложения выдвигаются в научной литературе по поводу установления возрастных цензов пассивного избирательного права на муниципальных выборах.

Например, Г. М. Бегларян полагает, что в конкретизации нуждаются требования, предъявляемые к главе муниципального образования. По его мнению, ч. 1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должна быть дополнена нормой следующего содержания: «Главой муниципального образования может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 25 лет, обладающий пассивным избирательным правом» [6, с. 8]. Автор приходит к выводу о том, что предусмотренный данным Законом минимальный возраст кандидата (21 год) на выборах выборного должностного лица местного самоуправления должен быть выше (25 лет). Также автор считает возможным установить максимальный возраст кандидата на выборную должность местного самоуправления — 65 лет [6, с. 11].

Наш взгляд на решение этой задачи несколько иной: вопрос о возрастных цензах целесообразно оставить на решение субъектов РФ. В столь этнически, экономически, социально, культурно многообразной стране, как наша, установление оптимального как низшего, так и высшего возрастного порога в значительной степени зависит от конкретных условий, сложившихся на территории того или иного субъекта РФ, поэтому не должно осуществляться строго на федеральном уровне.

Еще один важный элемент правового статуса органов местного самоуправления — сроки полномочий. И здесь вновь остановимся на предложении некоторых исследователей установить ограничение по сроку нахождения у власти глав

муниципальных образований. Так, Г. М. Бегларян полагает, что качественные показатели деятельности главы муниципального образования находятся в непосредственной связи со сроком нахождения лица в данной должности. Таким образом, общая продолжительность работы главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации, по его мнению, не должна превышать десяти лет подряд [6, с. 8].

На наш взгляд, это предложение не соответствует реалиям и потребностям развития местного самоуправления в России в условиях нередко дефицита грамотных управленческих кадров на муниципальном уровне. Кроме того, такое ограничение с определенной точки зрения можно считать и нарушением демократических принципов, согласно которым воля народа превыше всего, поскольку оно не позволяет населению оставить у власти политиков, доказавших свою эффективную работу в органах местного самоуправления.

Полномочия — один из центральных компонентов в правовом статусе исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Полномочия органов местного самоуправления могут быть классифицированы на две основные группы:

собственные полномочия. Есть точка зрения (С. А. Авакьян), заключающаяся в том, что самостоятельность и обособленность полномочий органов местного самоуправления очень относительна: любой вопрос местного значения на самом деле есть продолжение вопроса государственного значения, и решать его надо с учетом местных условий, так как нет вопросов местного значения в образовании, есть местные условия реализации конституционного права на образование [8, с. 2];

переданные государственные полномочия. М. Ю. Дитятковский выделил основные черты, которые свойственны полномочиям органов государственной власти в случае их передачи органам местного самоуправления: неразрывное единство закрепленных за ними прав и обязанностей; закрепление полномочий органов государственной власти в нормативных правовых актах — в Конституции [9], федеральных законах, конституциях (уставах) и законах субъектов Федерации — совершение органами, которым они предоставлены, государственно-властных действий исполнительно-распорядительного либо нормотворческого характера, совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации [10].

По нашему мнению, к этим характеристикам следует также добавить контроль за исполнением

переданных полномочий и ответственность за их ненадлежащее осуществление.

На наш взгляд, целесообразно сформулировать широкий и в то же время более лаконичный по формулировкам перечень принципов, которые должны соблюдаться при передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. В частности, по нашему мнению, такой перечень можно было бы внести в законодательство о местном самоуправлении, дополнив гл. 4 «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» новой статьей 19.1 следующего содержания:

«Статья 19.1 “Основные принципы передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления”.

Передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления основывается на следующих принципах:

взаимосвязанности различных элементов публичной власти в России (при формальной самостоятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления), которая диктуется необходимостью обеспечения ее эффективности в интересах государства, общества и каждого гражданина;

обязательности осуществления органами местного самоуправления отдельных переданных государственных полномочий;

недопустимости передачи целиком функций органов государственной власти (только отдельных полномочий);

недопустимости передачи полномочий органов законодательных (представительных) органов государственной власти;

недопустимости передачи полномочий органов судебной власти;

законности передачи полномочий органов государственной власти, обеспечения его необходимыми правовыми основами;

финансовой обеспеченности переданных государственных полномочий;

государственного контроля за осуществлением переданных государственных полномочий;

ответственности органов местного самоуправления за качественное и эффективное осуществление переданных государственных полномочий;

сбалансированности в осуществлении государственных и собственных полномочий органами местного самоуправления».

Перечень подразумевает, что каждый пункт является значимым, и осуществление одних не должно приводить к невозможности качественного осуществления других, например, должна быть достаточной кадровая и финансовая обеспеченность органов местного самоуправления.

Наконец, ответственность местной администрации определяется с учетом ее функционального предназначения для решения вопросов местного значения, а также реализации отдельных государственных полномочий. Необходимо отметить, что законодатель не рассматривает ответственность самой местной администрации, упоминая лишь ее главу. Отдельные авторы указывают и такой элемент статуса, как гарантии деятельности местной администрации, однако, по мнению А. С. Куличкова, названная категория не входит в число этих элементов, поскольку их следует рассматривать в качестве правовых средств обеспечения ее деятельности [1, с. 948–953].

На наш взгляд, ответственность органов местного самоуправления можно разделить на три основные категории:

1) перед населением;

2) в рамках административного контроля со стороны органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления по осуществлению переданных государственных полномочий;

3) в рамках общего государственного контроля и надзора, например со стороны органов прокуратуры.

Таким образом, правовой статус исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления — комплексная правовая категория, различные составные компоненты которой позволяют составить более полное представление о роли и месте органов местного самоуправления в системе органов публичной власти в России и основных дискуссионных аспектах их совершенствования.

Пристатейный библиографический список

1. Куличков А. С. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в системе муниципальной власти // *Административное и муниципальное право*. 2013. № 10.
2. Астафичев П. А. Система органов местного самоуправления как объект правового регулирования в муниципальном праве современной России // *Научные ведомости Белгородского государственного университета. Сер. «Философия. Социология. Право»*. 2010. № 20 (91). Вып. 14.
3. Бойко Н. С. Орган исполнительной власти как система // *Пробелы в российском законодательстве*. Юридический журнал. 2009. № 2.

4. Примак Т. К., Орлова К. А. Терминологические трудности определения категории «правовой статус» // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер. «Гуманитарные и общественные науки». 2012. № 9.
5. Рос. газ. 2003. 8 окт.
6. Бегларян Г. М. Особенности правового статуса главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации (на примере Челябинской области) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012.
7. Федоренко С. В. О правовом статусе главы местной администрации муниципального образования // Вестник Оренбургского государственного университета. 2005. № 3–2.
8. Авакьян С. А. А есть ли в России местное самоуправление? // Российская Федерация сегодня. 2009. № 16.
9. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 439.
10. Дитятковский М. Ю. Понятие отдельных государственных полномочий, которыми наделяются либо могут наделяться органы местного самоуправления // Современное право. 2006. № 10.

References

1. Kulichkov A. S. *Ispolnitel'no-rasporyaditel'nye organy mestnogo samoupravleniya v sisteme municipal'noj vlasti* [Executive and administrative bodies of local self-government in the system of municipal power] // *Administrativnoe i municipal'noe pravo*. 2013. № 10.
2. Astafichev P. A. *Sistema organov mestnogo samoupravleniya kak ob"ekt pravovogo regulirovaniya v municipal'nom prave sovremennoj Rossii* [The system of local self-government as an object of legal regulation in the municipal law of modern Russia] // *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta*. Ser. «Filosofiya. Sociologiya. Pravo». 2010. № 20 (91). Vyp. 14.
3. Bojko N. S. *Organ ispolnitel'noj vlasti kak Sistema* [The executive authority as a system] // *Probely v rossijskom zakonodatel'stve. YUridicheskij zhurnal*. 2009. № 2.
4. Primak T. K., Orlova K. A. *Terminologicheskie trudnosti opredeleniya kategorii «pravovoj status»* [Terminological difficulties in determining the category of “legal status”] // *Vestnik Baltijskogo federal'nogo universiteta im. I. Kanta*. Ser. “Gumanitarnye i obshchestvennye nauki”. 2012. № 9.
5. Рос. газ. 2003. 8 окт.
6. Beglaryan G. M. *Osobennosti pravovogo statusa glavy municipal'nogo obrazovaniya, zameshchayushchego dolzhnost' glavy mestnoj administracii (na primere Chelyabinskoy oblasti)* [Features of the legal status of the head of the municipal formation, replacing the post of head of the local administration (on the example of the Chelyabinsk region)] : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Chelyabinsk, 2012.
7. Fedorenko S. V. *O pravovom statuse glavy mestnoj administracii municipal'nogo obrazovaniya* [On the legal status of the head of the local administration of the municipality] // *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2005. № 3–2.
8. Avak'yan S. A. *A est' li v Rossii mestnoe samoupravlenie?* [Is there local self-government in Russia?] // *Rossiyskaya Federaciya segodnya*. 2009. № 16.
9. *Konstituciya Rossijskoj Federacii, prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993* [Constitution of the Russian Federation, adopted by popular vote 12.12.1993] // *SZ RF*. 2014. № 31. St. 439.
10. Dityatkovskij M. Yu. *Ponyatie otdel'nyh gosudarstvennyh polnomochij, kotorymi nadeleny libo mogu nadelyat'sya organy mestnogo samoupravleniya* [The concept of individual state powers with which local governments are endowed or can be vested] // *Sovremennoe pravo*. 2006. № 10.

ПЕРСПЕКТИВЫ ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ, НАЗНАЧАЕМОГО В КАЧЕСТВЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО НАКАЗАНИЯ

**ПЕРМИЛОВСКАЯ
Евгения Анатольевна,**
старший преподаватель кафедры
уголовного права и процесса
Северного (Арктического)
федерального университета
имени М. В. Ломоносова
(г. Архангельск),
kolibry04@mail.ru.

Гуманизация современной российской уголовной и уголовно-исполнительной политики обусловила расширение сферы применения наказаний, не предполагающих изоляцию осужденного от общества. В связи с этим обращение к вопросам законодательного регулирования и практического исполнения таких наказаний представляется весьма актуальным. В данной статье проводится анализ проблем, возникающих при назначении и исполнении ограничения свободы, применяемого в качестве дополнительного наказания. Предметом исследования выступают нормы действующего российского уголовного и уголовно-исполнительного права, регламентирующие отношения в сфере назначения и исполнения ограничения свободы как дополнительного наказания. Методологическую основу исследования образуют методы анализа, социологический, статистический и формально-юридический методы. В результате автор приходит к выводу о необходимости отказа от ограничения свободы, назначаемого в качестве дополнительного наказания. Новизна представленного исследования усматривается в сформулированных автором предложениях по внесению соответствующих изменений в действующее уголовное и уголовно-исполнительное законодательство.

**Уголовное наказание;
ограничение свободы;
наказание, назначаемое
в качестве дополнительного**

**Evgeniya A.
PERMILOVSKAYA,**
the senior lecturer of the department
of Criminal Law and Process of the
Northern (Arctic) Federal Univer-
sity named after M. V. Lomonosov
(Arkhangelsk),
kolibry04@mail.ru.

PROSPECTS FOR RESTRICTION OF FREEDOM, IMPOSED AS AN ADDITIONAL PUNISHMENT

**Criminal penalty;
restriction of freedom;
punishment,
appointed as an additional**

The humanization of modern Russian criminal and criminal-executive policies has led to an expansion of the scope of punishment that does not involve isolation of the convict from society. In this regard, the appeal to the issues of legislative regulation and the practical implementation of such punishments is very relevant. This article analyzes the problems that arise in the appointment and enforcement of the restriction of freedom, which is applied as an additional punishment. The subject of the research are the norms of the current Russian criminal and criminal-executive law, which regulates relations in the sphere of appointment and execution of restriction of freedom as an additional punishment. Methodological basis of the research is formed by methods of analysis, sociological, statistical and formal-legal. As a result of the research, the author comes to the conclusion that it is necessary to refrain from restricting the freedom imposed as an additional punishment. The novelty of the presented research is seen in the proposals formulated by the author on the introduction of appropriate changes in the existing criminal and criminal-executive law legislation.

Федеральный закон от 27.12.2009 № 377-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы» [1], изменив коренным образом юридическое содержание уголовного наказания в виде ограничения свободы, отнес его к так называемым смешанным видам наказаний, которые могут применяться как в качестве основных, так и дополнительных.

В настоящее время в соответствии с ч. 2 ст. 53 УК РФ [2] в случаях, прямо предусмотренных санкциями статей Особенной части УК РФ, ограничение свободы может быть назначено на срок от шести месяцев до двух лет в качестве дополнительного наказания к принудительным работам и лишению свободы. Следует сразу же заметить, что в таком статусе данное наказание не применяется не только в отношении военнослужащих, иностранных граждан, лиц без гражданства и лиц, не имеющих места постоянного проживания на территории РФ, но и в отношении несовершеннолетних осужденных.

Судебная практика показывает, что число осужденных к ограничению свободы как дополнительному наказанию значительно выросло за последние несколько лет: с 1 386 человек — в 2010 г. до 8 632 человек — в 2016 г. [3; 4]. Однако в целом его доля в общей массе назначаемых судом наказаний по-прежнему невелика, она составляет 1,2 %.

В уголовно-правовой науке приобретение ограничением свободы смешанного статуса вызвало крайне неоднозначную оценку.

По мнению ряда авторов, следствием такого применения данного наказания могут стать сложности в постпенитенциарной адаптации осужденного (его трудовом и бытовом устройстве, получении им образования, медицинской помощи и т. п.) [5, с. 7–11; 6, с. 94–97]. Кроме того, назначая ограничение свободы в качестве дополнительного наказания к лишению свободы, суд устанавливает, как правило, только обязательные ограничения. Это приводит к формализации наказания, его неэффективности в плане профилактики повторной преступности, поскольку в момент назначения наказания суд не может предугадать, каким изменениям подвергнется личность осужденного в процессе отбывания основного наказания, какие его качества будут нуждаться в дополнительной корректировке.

Анализ результатов проведенного нами опроса сотрудников УИИ Архангельска показал, что только 21 % респондентов считает назначение

ограничения свободы в качестве дополнительного наказания целесообразным, поскольку посредством установления надзора за осужденными в постпенитенциарный период обеспечивается предупреждение совершения ими новых преступлений. Остальные же опрошенные считают применение ограничения свободы в качестве дополнительного наказания нецелесообразным вследствие невозможности учета в момент назначения наказания позитивных или негативных изменений в поведении осужденных в процессе отбывания лишения свободы (73,7 %), а также в связи с трудностями в последующей их ресоциализации (21 %).

Многочисленные вопросы вызывает и назначение ограничения свободы в качестве дополнительного наказания к лишению свободы, отбываемому условно. Как уже неоднократно отмечалось в научных источниках, правовой статус осужденных к рассматриваемому наказанию имеет значительное сходство с правовым статусом условно осужденных, похожи также формы и способы контроля и надзора, применяемые УИИ [7, с. 35–43; 8, с. 34–37; 9, с. 175–178].

Кроме того, не совсем удачным видится и нормативное закрепление порядка исчисления срока ограничения свободы, применяемого в качестве дополнительного наказания. В соответствии со ст. 49 УИК РФ [10] срок ограничения свободы, назначенного дополнительно к реальному лишению свободы, исчисляется со дня освобождения осужденного из исправительного учреждения. Начало же срока ограничения свободы, назначенного в качестве дополнительного наказания при условном осуждении, определяется Инструкцией по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы, утвержденной приказом Минюста России от 11.10.2010 № 258 [11]. Согласно п. 22 названной Инструкции в таком случае срок исследуемого наказания следует исчислять с момента постановки осужденного на учет УИИ. Принимая во внимание, что условное осуждение действует с момента вступления в законную силу приговора суда (ст. 73 УК РФ), фактически получается, что оно исполняется параллельно с ограничением свободы. В результате рассматриваемое наказание как бы нейтрализуется [12], теряет смысл его карательная составляющая. По мнению А. Н. Тарбагаева, назначение ограничения свободы дополнительно к условному осуждению «ведет к снижению эффективности каждой из примененных мер уголовно-правового воздействия» [13, с. 79]. К тому же, по справедливому замечанию Н. А. Ворогушиной, такое несоответствие в порядке исчисления срока ограничения свободы ставит в неравное положение осужденных, отбывающих данное наказание

при реальном лишении свободы и условном осуждении [14].

Следует учитывать и то, что при параллельном исполнении ограничения свободы и условного осуждения на практике могут возникнуть затруднения при применении мер ответственности к лицу, не исполняющему обязанности, возложенные на него как на условно осужденного и совпадающие по своему содержанию с установленными ему в рамках ограничения свободы ограничениями. В таком случае в отношении осужденного может быть принято решение о замене условного осуждения реальным лишением свободы и привлечении его к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 314 УК РФ.

В ходе научной дискуссии по поводу устранения вышеназванных спорных моментов сформировалось несколько отличных друг от друга точек зрения.

Так, одни авторы полагают возможным отказ от условного осуждения, что должно повысить потенциал ограничения свободы как вида наказания и увеличить число случаев его назначения судами [8, с. 36; 15, с. 23; 16, с. 127]. Другие исследователи указывают на необходимость установления в УК РФ прямого запрета на назначение ограничения свободы в качестве дополнительного наказания при условном осуждении [6, с. 96; 7, с. 42; 17, с. 149; 18, с. 75]. В соответствии с еще одной точкой зрения законодатель должен отказаться от ограничения свободы как дополнительного наказания [5, с. 10; 14; 19, с. 38].

Последняя позиция, на наш взгляд, выглядит наиболее предпочтительной, поскольку отказ от ограничения свободы, применяемого в качестве дополнительного наказания, разрешает все обозначенные выше проблемы. К тому же он позволяет устранить спорные моменты, вызванные криминализацией злостного уклонения осужденного от отбывания ограничения свободы в ч. 1 ст. 314 УК РФ, очень неоднозначно воспринятой специалистами в области уголовного права.

Необходимость такой криминализации была связана с приобретением ограничением свободы двойного статуса: основного и дополнительного наказания. Логика законодателя, криминализовавшего уклонение от отбывания ограничения свободы, назначенного в качестве дополнительного наказания, по нашему мнению, вполне понятна. В случае злостного уклонения осужденного от отбывания данного наказания оно не может быть заменено новым (по сути, вторым) основным наказанием в соответствии с уголовно-правовым принципом справедливости. Здесь можно провести параллель со штрафом, подлежащим замене другим наказанием при уклонении осужденного от его уплаты только в случае назначения в качестве

основного наказания. Таким образом, если ограничение свободы, назначенное дополнительно, нельзя заменить иным наказанием, под вопросом находится мера ответственности осужденного, не соблюдающего ограничения, установленные ему судом. Решением этой проблемы стала криминализация злостного уклонения от отбывания данного вида рассматриваемого наказания.

Однако криминализация привела к усилению репрессивного характера ограничения свободы, назначаемого именно в качестве дополнительного наказания, что многие авторы посчитали необоснованным. По мнению Г. Вериной, уклонение от отбывания ограничения свободы в таком случае влечет наступление более жестких уголовно-правовых последствий, чем уклонение от отбывания данного наказания, назначенного в качестве основного, так как лицо вновь привлекается к уголовной ответственности за совершение преступления, ему назначается новое наказание (в том числе возможно и по совокупности приговоров), порождается судимость [20, с. 10]. А. В. Зарубин отмечает также возможность рецидива и, как следствие, направление осужденного для отбывания назначенного ему лишения свободы в исправительную колонию строгого режима [21, с. 16]. Кроме того, как справедливо замечают И. В. Губко и Л. А. Прохоров, ограничение свободы, от отбывания которого злостно уклоняется осужденный, не подлежит сложению с вновь назначенным ему наказанием в виде принудительных работ или лишения свободы [22, с. 25]. Следовательно, оно вновь должно исполняться самостоятельно. И, если осужденный опять начнет нарушать установленные судом ограничения, он снова будет привлечен к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 314 УК РФ.

О нецелесообразности назначения ограничения свободы в качестве дополнительного наказания свидетельствует и возрождение института административного надзора с принятием Федерального закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [23]. На наш взгляд, следует согласиться с мнением А. И. Дроздова и А. В. Орлова о способности административного надзора полностью заменить ограничение свободы как дополнительное наказание [5, с. 10]. В связи с тем что административный надзор по времени ближе к моменту отбытия осужденными основного наказания, чем ограничение свободы, назначенное дополнительно, при его установлении суд может в полном объеме учесть изменения в их поведении, выделить личностные качества, нуждающиеся в коррективе, и определить соответствующие правоограничения. Именно поэтому, на наш взгляд,

административный надзор будет более эффективным средством предупреждения совершения повторных преступлений лицами в постпенитенциарный период, чем ограничение свободы.

Таким образом, необходимо законодательно исключить возможность назначения ограничения свободы в качестве дополнительного наказания. Для этого требуется внести соответствующие изменения в ст. 45 и 53 УК РФ, а также статьи Особенной части УК РФ, предусматривающие

ограничение свободы в качестве дополнительного наказания к лишению свободы и принудительным работам, и признать утратившей силу ч. 1 ст. 314 УК РФ. Кроме того, следует привести в соответствие с указанными изменениями уголовно-исполнительное законодательство, исключив соответствующие положения из ч. 3 ст. 47.1, ч. 1, 2 ст. 49, ч. 1.1 ст. 54 и ч. 5, 7 ст. 58 УИК РФ, а также из нормативных предписаний Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы.

Пристатейный библиографический список

1. СЗ РФ. 2009. № 52 (Ч. 1). Ст. 6453.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
3. Основные статистические показатели состояния судимости в России за 2008–2015 годы // Судебный департамент при Верховном Суде РФ : сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2074> (дата обращения: 07.02.2018).
4. Отчет о числе привлеченных к уголовной ответственности и видах уголовного наказания за 12 месяцев 2016 г. // Судебный департамент при Верховном Суде РФ : сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3834> (дата обращения: 07.02.2018).
5. Дроздов А. И., Орлов А. В. Перспективы применения ограничения свободы в качестве дополнительного наказания // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2014. № 3.
6. Шульга А. А. Некоторые проблемы регламентации и назначения наказания в виде ограничения свободы // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2016. № 3 (33).
7. Соколов И. Проблемы назначения уголовного наказания в виде ограничения свободы // Уголовное право. 2011. № 5.
8. Дядькин Д. Конкуренция норм о назначении наказания в виде ограничения свободы с нормами об условном осуждении // Уголовное право. 2010. № 3.
9. Непомнящая Т. В. Проблемы назначения и исполнения наказания в виде ограничения свободы // Вестник Омского университета. Сер. «Право». 2010. № 3 (24).
10. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.
11. Рос. газ. 2010. 27 окт.
12. Тимошенко Ю. А. Новые разъяснения Пленума Верховного Суда РФ о практике назначения уголовного наказания // Законность. 2016. № 4.
13. Тарбагаев А. Н. Проблемы эффективности системы наказаний в российском уголовном праве // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2014. № 4.
14. Ворогушина Н. А. Ограничение свободы и условное осуждение: вместе или порознь? // Судья. 2016. № 4.
15. Буранов Г. К. Реализация уголовной ответственности в форме осуждения с назначением наказания в виде ограничения свободы // Вектор науки ТГУ. 2010. № 3 (3).
16. Минязева Т. Ф., Зеленцов А. Б. Разные виды ограничения свободы в уголовном праве России // Общество и право. 2012. № 1 (38).
17. Степашин В. М. Назначение наказания в виде ограничения свободы // Вестник Омского университета. Сер. «Право». 2012. № 4 (33).
18. Комбаров Р. В. Правовое положение лиц, осужденных к наказанию в виде ограничения свободы : дис. ... канд. юрид. наук. Вологда, 2014.
19. Ямашкин С. В. Проблемные вопросы применения наказания в виде ограничения свободы // Вестник Самарского юридического института. 2012. № 2 (7).
20. Верина Г. Ограничение свободы как вид уголовного наказания в свете законодательных новелл // Уголовное право. 2010. № 5.
21. Зарубин А. В. Уголовно-правовая оценка уклонения от отбывания ограничения свободы (ч. 1 ст. 314 УК РФ) // Криминалист. 2016. № 1 (18).
22. Губко И. В., Прохоров Л. А. Криминализация злостного уклонения от отбывания ограничения свободы (ч. 1 ст. 314 УК РФ): вопросы обоснованности и целесообразности // Российский следователь. 2016. № 16.
23. СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.

References

1. SZ RF. 2009. № 52 (CH. 1). St. 6453.
2. Uголовnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 13.06.1996 № 63-FZ [The Criminal Code of the Russian Federation of June 13, 1996 № 63-FZ] // SZ RF. 1996. № 25. St. 2954.
3. Osnovnye statisticheskie pokazateli sostoyaniya sudimosti v Rossii za 2008–2015 gody [The main statistical indicators of the criminal record in Russia for 2008–2015] // Sudebnyj departament pri Verhovnom Sude RF : sajt. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2074> (data obrashcheniya: 07.02.2018).
4. Otchet o chisle privlechennyh k uголовnoj otvetstvennosti i vidah uголовnogo nakazaniya za 12 mesyacev 2016 g. [Report on the number of persons brought to criminal responsibility and types of criminal punishment for 12 months in 2016] // Sudebnyj departament pri Verhovnom Sude RF : sajt. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3834> (data obrashcheniya: 07.02.2018).
5. Drozdov A. I., Orlov A. V. Perspektivy primeneniya ogranicheniya svobody v kachestve dopolnitel'nogo nakazaniya [Prospects for the application of restraint of liberty as an additional punishment] // Vedomosti uголовno-ispolnitel'noj sistemy. 2014. № 3.
6. Shul'ga A. A. Nekotorye problemy reglamentacii i naznacheniya nakazaniya v vide ogranicheniya svobody [Some problems of regulation and assignment of punishment in the form of restriction of freedom] // Vestnik Krasnodarskogo universiteta MVD Rossii. 2016. № 3 (33).
7. Sokolov I. Problemy naznacheniya uголовnogo nakazaniya v vide ogranicheniya svobody [Problems of Appointing Criminal Punishment in the Form of Restricting Freedom] // Uголовnoe pravo. 2011. № 5.
8. Dyad'kin D. Konkurenciya norm o naznachenii nakazaniya v vide ogranicheniya svobody s normami ob uslovnom osuzhdenii [Competition of norms on the imposition of punishment in the form of restraint of liberty with norms on conditional conviction] // Uголовnoe pravo. 2010. № 3.
9. Nepomnyashchaya T. V. Problemy naznacheniya i ispolneniya nakazaniya v vide ogranicheniya svobody [Problems of appointment and execution of punishment in the form of restriction of freedom] // Vestnik Omskogo universiteta. Ser. «Pravo». 2010. № 3 (24).
10. Uголовno-ispolnitel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 08.01.1997 № 1-FZ [The Penal Enforcement Code of the Russian Federation of 08.01.1997 № 1-FZ] // SZ RF. 1997. № 2. St. 198.
11. Ros. gaz. 2010. 27 okt.
12. Timoshenko Y. A. Novye raz'yasneniya Plenuma Verhovnogo Suda RF o praktike naznacheniya uголовnogo nakazaniya [New explanations of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation on the practice of assigning criminal punishment] // Zakonnost'. 2016. № 4.
13. Tarbagaev A. N. Problemy ehffektivnosti sistemy nakazaniy v rossijskom uголовnom prave [Problems of the Effectiveness of the Penal System in the Russian Criminal Law] // Kriminologicheskij zhurnal Bajkal'skogo gosudarstvennogo universiteta ehkonomiki i prava. 2014. № 4.
14. Vorogushina N. A. Ogranichenie svobody i uslovnnoe osuzhdenie: vmeste ili porozn'? [Limitation of Freedom and Conditional Condemnation: Together or Separately?] // Sud'ya. 2016. № 4.
15. Buranov G. K. Realizaciya uголовnoj otvetstvennosti v forme osuzhdeniya s naznacheniem nakazaniya v vide ogranicheniya svobody [Realization of criminal responsibility in the form of conviction with the appointment of punishment in the form of restriction of freedom] // Vektor nauki TGU. 2010. № 3 (3).
16. Minyazeva T. F., Zelencov A. B. Raznye vidy ogranicheniya svobody v uголовnom prave Rossii [Different types of restriction of freedom in the criminal law of Russia] // Obshchestvo i pravo. 2012. № 1 (38).
17. Stepashin V. M. Naznachenie nakazaniya v vide ogranicheniya svobody [Appointment of punishment in the form of restriction of freedom] // Vestnik Omskogo universiteta. Ser. «Pravo». 2012. № 4 (33).
18. Kombarov R. V. Pravovoe polozhenie lic, osuzhdennyh k nakazaniyu v vide ogranicheniya svobody [The legal status of persons convicted of punishment in the form of restraint of liberty]: dis. ... kand. jurid. nauk. Vologda, 2014.
19. Yamashkin S. V. Problemnye voprosy primeneniya nakazaniya v vide ogranicheniya svobody [Problematic issues of the use of punishment in the form of restraint of freedom] // Vestnik Samarskogo yuridicheskogo instituta. 2012. № 2 (7).
20. Verina G. Ogranichenie svobody kak vid uголовnogo nakazaniya v svete zakonodatel'nyh novell [Restriction of freedom as a form of criminal punishment in the light of legislative novells] // Uголовnoe pravo. 2010. № 5.
21. Zarubin A. V. Uголовno-pravovaya ocenka ukлонeniya ot otbyvaniya ogranicheniya svobody (ch. 1 st. 314 UK RF) [Criminally-legal estimation of evasion from serving of restriction of freedom (p. 1 item 314 of the Criminal Code of the Russian Federation)] // Kriminalist. 2016. № 1 (18).
22. Gubko I. V., Prohorov L. A. Kriminalizaciya zlostnogo ukлонeniya ot otbyvaniya ogranicheniya svobody (ch. 1 st. 314 UK RF): voprosy obosnovannosti i celesoobraznosti [Criminalization of malicious evasion from serving a restriction of liberty (Part 1, Article 314 of the Criminal Code): issues of validity and appropriateness] // Rossijskij sledovatel'. 2016. № 16.
23. SZ RF. 2011. № 15. St. 2037.

О СОДЕРЖАНИИ НОВОЙ ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ «СДЕЛКА ПО РАСПОРЯЖЕНИЮ ИМУЩЕСТВОМ»

ПЕТРОВ
Станислав Николаевич,
соискатель кафедры
гражданского
и предпринимательского права
ВГУЮ (РПА Минюста России),
руководитель практики
банкротства
в ООО «Инфралекс» (г. Москва),
stanislav.petrov@infralex.ru.

С 1 сентября 2013 г. начала действовать ст. 174.1 ГК РФ о сделках с имуществом, распоряжение которым запрещено или ограничено. В ней содержатся основания для признания недействительной сделки по распоряжению имуществом — новая правовая категория. Несмотря на возросшее значение данной категории в праве, в действующем законодательстве до сих пор отсутствуют положения норм права, раскрывающие ее содержание. Предметом исследования является содержание правовой категории «сделка по распоряжению имуществом». Цель исследования состоит в определении содержания данной правовой категории. Для достижения цели автор статьи использует следующие методы: анализ положений закона, судебной практики, юридической литературы и международного опыта, метод сравнения сделок по распоряжению имуществом в российском и немецком правовом порядках. Статья содержит определения и содержание исследуемой правовой категории, которые можно было встретить в юридической литературе на протяжении истории, а также перечень сделок по распоряжению имуществом. Итогом исследовательской работы автора является определение содержания категории «сделка по распоряжению имуществом» как в узком, так и в широком значении. Полученные результаты исследования позволят в полном объеме понять содержание положений норм права, содержащих в себе указанную правовую категорию.

**Сделка по распоряжению имуществом;
правомочие распоряжения;
распорядительная сделка;
обязательственная сделка;
сделка в отношении имущества,
распоряжение которым запрещено или ограничено**

Stanislav N. PETROV,
the post-graduate of Civil and Entrepreneurial Law Chair of the All-Russian State University of Justice, the head of bankruptcy Practice in "Infralex" LLC (Moscow),
stanislav.petrov@infralex.ru.

ON CONTENT OF NEW LEGAL CATEGORY OF "TRANSACTION OF PROPERTY DISPOSAL"

**Transaction of property disposal;
authority to dispose;
dispositive transaction;
obligational transaction;
transaction concerned with
property disposal of which is
prohibited or restricted**

From September 1, 2013 the article 174.1 of the CC of the RF on the transactions with the property disposal of which is prohibited or limited is came into force. The article contains the ground for invalidation of the transaction of the property disposal — the new legal category. Despite the increase role of this category the current legislation hasn't had yet the provisions that prescribe the content of this category. The subject of the research is the content of the legal category of "the transaction of the property disposal". The purpose of the research is the determination of the content of this legal category. In order to archive this purpose the author of the article uses the following methods: analysis of the provisions of law, judicial practice, legal literature and international experience concerning the content of the new legal category, comparison of the transactions of the property disposal in Russian and German legal systems. The article contains the definitions and the content of the analyzed new category that could be found through the history and also the list of the transactions of the property disposal. The result of the author's research is the determination of the content of the category "the transaction of the property disposal" in the narrow and broad meaning. This result of the research will allow to understand in full the meaning of the law provisions that contained the aforesaid legal category.

УДК 347.133.74

В связи с закреплением в ст. 174.1 ГК РФ [1] нового правового основания признания сделки недействительной — сделки в отношении имущества, распоряжение которым запрещено или ограничено, в правовое поле субинститута недействительности сделок была введена новая правовая категория — «сделка по распоряжению имуществом». Соответственно, первая проблема, которую необходимо решить перед осуществлением квалификации любой сделки по указанному основанию, — определение содержания указанной категории.

Несмотря на то что ряд положений ГК РФ содержит упоминание категории «сделка по распоряжению имуществом», ни ГК РФ, ни иной нормативный правовой акт не раскрывают ее содержание. Следует отметить, что отдельные субинституты российского права содержат указание на категорию «сделка по распоряжению имуществом», не определяя ее содержания: недействительность сделок (абз. 1 п. 1 ст. 176 ГК РФ), а также владение, пользование и распоряжение как имуществом, находящимся как в совместной собственности (п. 2 ст. 253 ГК РФ), так и являющимся общим имуществом супругов (п. 3 ст. 35 СК РФ [2]).

Вместе с тем отсутствие в законодательстве определения содержания категории «сделка по распоряжению имуществом» не стало препятствием для определения в специальном законодательстве лица, которое правомочно выступать от имени Российской Федерации в сделках по распоряжению федеральным имуществом. Таковым лицом названо Росимущество, которому переданы правоприменительные функции, функции по оказанию государственных услуг и управлению имуществом упраздненного Министерства имущественных отношений РФ (Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [3]). Кроме того, в законодательстве в компетенцию наблюдательного совета автономного учреждения также включено полномочие по рассмотрению предложений руководителя учреждения о совершении сделок по распоряжению имуществом, которым учреждение не вправе распоряжаться самостоятельно (ч. 8 п. 1 ст. 11 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» [4]).

Надо отметить, что решение вопроса о содержании рассматриваемой категории имеет как теоретическое, так и практическое значение. В отсутствие понимания того, каково содержание правовой категории «сделка по распоряжению имуществом», не представляется возможным в полном объеме понять, что же представляют из себя вышеуказанные субинституты российского права, а также установить точное содержание

ряда положений российского законодательства, в которых имеется указание на данную категорию.

Сложившаяся ситуация с отсутствием определения содержания категории «сделка по распоряжению имуществом» может быть вызвана различными причинами. Например, такое отсутствие могло быть обусловлено тем, что содержание данной категории является общепризнанным и не вызывает сомнений при его использовании на практике. В связи с этим определение содержания исследуемой категории не нуждалось бы в закреплении в нормах права. В другом случае вышеуказанный пробел в законодательстве мог возникнуть из-за того, что закрепление содержания категории «сделка по распоряжению имуществом» могло бы породить множество вопросов на практике в связи с его неоднозначным определением. В целях поиска истинной причины отсутствия в российском праве положений закона, раскрывающих содержание категории «сделка по распоряжению имуществом», обратим внимание на юридическую российскую литературу и то, что включается в содержание данной категории в иностранных правопорядках.

Начнем исследование с рассмотрения понимания содержания категории «сделка по распоряжению имуществом», которое было представлено П. В. Крашенинниковым. По его мнению, под сделкой по распоряжению имуществом понимается сделка, которая определяет юридическую судьбу такого имущества, — продажа, отказ от права собственности, дарение, залог [5, с. 84–85].

В отличие от вышеуказанного подхода, К. И. Скловский [6, с. 199–208] понимает указанную категорию как более узкую по содержанию. По его мнению, под сделками по распоряжению имуществом понимаются любые сделки, в силу которых получатель так или иначе пользуется имуществом, приносимыми им выгодами, его материальной ценностью. К. И. Скловский отмечает, что такая позиция получателя предполагает предоставление права на имущество, что в обязательственных отношениях обеспечивается тем, что собственник, не утрачивая права собственности ни полностью, ни частично, использует его возможности в отношении принадлежащей ему вещи, чтобы создать соответствующее право получателю. Он также указывает на то, что и аренда, и ссуда являются способами распоряжения имуществом.

О. Н. Садиков включает в содержание данной категории также сделки, которые направлены на уничтожение имущества собственником ввиду его износа или ненадобности [7, с. 400]. Для разъяснения указанного утверждения лучше всего обратиться к определению термина «право распоряжения», предложенного Д. М. Генкиным. Несмотря на то что, как отмечает Р. С. Бевзенко

[8, с. 50], в российском праве отсутствует понятие абстрактного распоряжения имуществом, Д. М. Генкин под указанным термином подразумевал право собственника своим волевым актом устанавливать те или иные правоотношения с другими лицами по поводу принадлежащих ему вещей [9, с. 105]. В свою очередь, Д. Ю. Лялин дополнил данное определение, указав, что термин «установление» надо понимать в широком смысле, поскольку собственник, порождая своим волевым актом новое правоотношение, может изменять или прекращать существующее. Он утверждал, что в некоторых случаях акт распоряжения имуществом не устанавливает нового, а только прекращает действующее правоотношение. Таким образом, более точным определением права распоряжения является обеспеченная законом возможность совершения действий, влекущих за собой существенное изменение имущества, вплоть до перехода его в иное состояние, либо его правовой принадлежности, а также предполагающих возможность такой перемены.

На отнесение к сделкам по распоряжению имуществом сделок по его уничтожению указывали также А. П. Сергеев, Ю. К. Толстой [10, с. 255]. Данное утверждение сделано исходя из содержания категории «распоряжение имуществом», обозначающей обладание юридически обеспеченной возможностью определения судьбы вещи путем совершения юридических актов в отношении имущества. Ученые приходят к выводу, что если собственник уничтожает вещь или выбрасывает ее, то он распоряжается вещью путем совершения односторонней сделки, поскольку воля собственника направлена на отказ от права собственности.

Стоит отметить, что А. П. Сергеев и Ю. К. Толстой считают, что значение сделок по распоряжению имуществом, как и сделок по владению и пользованию имуществом, заключается в осуществлении динамики отношений собственности. В связи с чем они относят сделки по распоряжению имуществом к экономическим категориям.

Принимая во внимание вышеизложенное, определение содержания категории «сделка по распоряжению имуществом», представленное П. В. Крашенинниковым с учетом его дополнения А. П. Сергеевым и Ю. К. Толстым, представляется более полным, нежели определение К. И. Скловского, так как второе определение исключает случаи распоряжения имуществом, в результате которых происходит изменение собственника имущества.

Общепринятым мнением является о том, что сделки по распоряжению имуществом, являются обязательственными сделками, исполнение обязательств по которым нередко выступает основанием для возникновения правоотношений

собственности. Так, например, по договору купли-продажи, покупатель, принимая по обязательству имущество от продавца, являющегося собственником, становится его собственником и участником правоотношения собственности. Однако между правоотношением собственности и обязательственным правоотношением имеются существенные различия [10, с. 260–261]. Правоотношения собственности опосредуют процесс присвоения материальных благ и в силу этого носят абсолютный характер, в то время как обязательства опосредуют процесс перемещения материальных благ от одного лица к другому, поэтому всегда устанавливаются между строго определенными лицами. Таким образом, данные правоотношения приобретают относительный характер.

В. А. Белов уделяет большое внимание тому, что предметом сделки по распоряжению имуществом может быть не только обязательства, но и обременения, т. е. предметом обязательственных или ограниченных вещных прав [11, с. 3]. Данный вывод А. В. Белов обосновывает тем, что некоторые возможности распоряжения имуществом могут быть предоставлены по договору и несобственнику. Такой вывод представляется правильным, так как согласно п. 2 ст. 209 ГК РФ собственник вправе передавать другим лицам, оставаясь собственником, не только права владения и пользования, но и право распоряжения имуществом. Однако, как представляется, толковать данную норму следует таким образом, что собственник может предоставить третьим лицам лишь ограниченные его волей правомочия по распоряжению имуществом. В качестве примера такого правомочия можно привести правомочие субъекта права хозяйственного ведения по распоряжению имуществом собственника, которое ограничено волей последнего. В п. 2 ст. 295 ГК РФ указано, что предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество или иным способом распоряжаться им без согласия собственника. В противном случае передача правомочия распоряжения полностью как отдельно от правомочий владения и пользования, так и вместе немислима без прекращения права собственности. Как обоснованно отмечает В. А. Микрюков, если имущество обременено тем, что третьи лица могут владеть и пользоваться им, у собственника остается право распоряжения, которое знаменует собой право собственности. Если же передать другим лицам право распоряжения имуществом, то это может повлечь за собой утрату права владения и пользования, а значит, права собственности [12, с. 187].

Для определения содержания категории «сделка по распоряжению имуществом» целесообразно было бы установить перечень таких

сделок, который действующее российское законодательство не содержит, посредством обобщающего анализа положений закона.

Стоит обратить внимание на положения п. 2 ст. 37 ГК РФ, в котором приводится примерный перечень следующих сделок по отчуждению имуществом: сделки по обмену или дарению имущества, сдаче его внаем (в аренду), в безвозмездное пользование или в залог; сделки, влекущие отказ от принадлежащих лицу прав, раздел его имущества или выдел из него долей; любые другие сделки, влекущие уменьшение имущества лица. В связи с тем что термин «распоряжение» шире, чем термин «отчуждение», так как включает в себя не только перемену субъекта, являющегося носителем права, но и любое изменение его правового статуса, все вышеперечисленные сделки по отчуждению имущества входят в перечень сделок по распоряжению имуществом. Данный перечень сделок следует дополнить сделками по продаже имущества, внесением имущества в виде вклада в уставный капитал или складочный капитал юридических лиц, в качестве пожертвования в благотворительный фонд.

Отсюда вопрос: с учетом того, что распоряжение совместно с владением и пользованием составляют основу концепции права собственности, можно ли сделки по владению и пользованию имуществом включить в перечень сделок по распоряжению имуществом? Например, по мнению З. А. Ахметьяновой, правомочия владения и пользования находятся в зависимости от правомочия распоряжения имуществом [13, с. 16]. Однако, как верно отмечает она [13, с. 18–19] и Ю. К. Толстой [14, с. 153], правомочия владения, пользования и распоряжения являются самостоятельными видами возможного поведения обладателя субъективного права, несмотря на то что они выступают элементами одного субъективного права. В связи с этим сделки по владению и пользованию имуществом не могут быть включены в перечень сделок по распоряжению имуществом.

Для дальнейшего исследования содержания категории «сделка по распоряжению имуществом» обратим свой взор на иностранный опыт. Уделим внимание тому, как немецкий законодатель использует в теории и на практике вышеуказанную категорию. Выбор данного законодательства в качестве объекта для исследования вызван тем, что на сегодняшний день именно немецкий правопорядок оказывает сильное влияние на российское право, в том числе на формирование понятийного аппарата в части сделок. Оно обусловлено в первую очередь историей возникновения двух правопорядков. Российское право, как и немецкое, объединяет не только то, что они относятся к одной семье европейского

континентального права, но и то, что они входят в одну ветвь — германскую.

Тема близости немецкого и российского права была неоднократно предметом для обсуждения среди ученых. Так, Е. А. Суханов верно отметил: «В силу ряда исторических причин российское гражданское право традиционно развивалось под сильнейшим влиянием германской цивилистики, будучи общепризнанной ветвью “германской семьи” континентального европейского права. Поэтому нет каких-либо серьезных оснований для принципиально иного подхода к вещным правам в отечественном гражданском праве...» [15, с. 1].

До перехода к определению содержания категории «сделка по распоряжению имуществом» в немецком праве необходимо отметить, что здесь действует принцип абстрактности.

По мнению Ф. Баур и Р. Штютнер [16, с. 382], в соответствии с принципом абстрактности в сделке необходимо различать каузальную сделку (обязательственная сделка), которая предусматривает причину, т. е. основание для возникновения соответствующих обязательств сторон, и вещно-правовую сделку (распорядительная сделка), которая направлена на непосредственное исполнение обязанностей такой каузальной сделки. Согласно указанной классификации сделка по распоряжению имуществом в российском праве является аналогом распорядительной сделки в немецком праве. При этом в отличие от российского правопорядка по немецкому законодательству ни приобретение права, ни фактические изменения имущества не представляют собой распоряжение имуществом.

Как следует из рассуждений Л. Эннеккеруса, Т. Киппа и М. Вольфа [17, с. 98], к распорядительным сделкам относятся сделки по отчуждению, обременению права и отказу, рассматриваемому в широком смысле как отказ от правовой выгоды. В противопоставление российскому правопорядку в немецком праве продажа не является распоряжением, но таковым является отчуждение проданной вещи. Распорядительные сделки по большей части абстрактны и не зависят от действительности обязательственной сделки, лежащей в их основании.

Как отмечает Л. Эннеккерус, Т. Кипп и М. Вольф [17, с. 100–102], Германское гражданское уложение [16] не раскрывает содержание такой категории, как «распоряжение», но применяет его в ряде правовых положений, например в § 135, 137, 161, 185, 816, 893, 1375. Исходя из содержания указанных положений норм права Германского гражданского уложения, можно прийти к выводу, что под распоряжением понимается волеизъявление, которое непосредственно вызывает утрату права или изменение, обременяющее право. Данный

вывод подталкивает к тому, что под содержанием категории «сделка по распоряжению имуществом» в немецком праве понимается юридическая сделка, с помощью которой непосредственно право переносится, обременяется, изменяется в своем содержании или прекращается.

В связи с наличием в немецком законодательстве классификации сделок на обязательственные и распорядительные и отсутствием в российском праве таковых не представляется возможным каким-либо образом сопоставить сделку по распоряжению имуществом по российскому законодательству с какой-либо из обозначенных сделок, а также использовать терминологию и опыт ее применения на практике в российской сфере правоотношений.

Таким образом, под содержанием правовой категории «сделка по распоряжению» в узком значении, отражающим ее буквальное смысловое содержание, следует понимать любые сделки, целью которых является определение собственником или иным уполномоченным лицом юридической судьбы имущества посредством совершения как односторонней, так и двусторонней сделки по изменению принадлежности имущества, его состояния или назначения в форме отчуждения, уничтожения и т. д.

В широком значении категория «сделка по распоряжению имуществом» выступает как специальный правовой механизм для конструирования и формализации носящих относительный характер отношений с участием собственника имущества, в которых осуществляется изменение юридической судьбы такого имущества. Выявление данных отношений — основание для отнесения той или иной сделки к сделкам по распоряжению имуществом.

Между тем отсутствие в российском праве закрепления содержания категории «сделка по распоряжению имуществом» на законодательном уровне не исключает, что ее понятие можно сформулировать благодаря имеющейся масштабной юридической литературе, посвященной исследованию правомочия распоряжения имуществом, а также анализу положений действующего

законодательства. Однако такое отсутствие может свидетельствовать о постоянном изменении или стремлении законодателя к изменению категории «сделка по распоряжению имуществом» согласно законотворческим тенденциям в праве. Например, на сегодняшний день вопрос о наличии в российском правопорядке распорядительной сделки, аналогичной той, что имеется в немецком правопорядке, о чем недвусмысленно свидетельствует введение ст. 174.1 ГК РФ, является предметом исследования судебными органами. Так, в судебной практике нередко встречается мнение, что договор уступки права (требования) представляет собой распорядительную сделку, посредством которой происходит исполнение цедентом возникшего из соглашения об уступке права требования, которое, в свою очередь, является обязательственной сделкой, предметом которого выступает обязательство по передаче цессионарию права (требования).

Следовательно, неизбежным будет соотношение двух правовых категорий — «сделка по распоряжению имуществом» и «распорядительная сделка», а также корректировки содержания первой категории. Возможно, именно в связи с этим обстоятельством, дабы избежать постоянных изменений содержания данной категории, российский законодатель не закрепляет его в положениях закона. Такое отсутствие позволяет свободно использовать категорию «сделка по распоряжению имуществом» в правовых актах, не опасаясь возможности его неправильной интерпретации.

Таким образом, несмотря на отсутствие законодательного закрепления правовой категории «сделка по распоряжению имуществом», на протяжении истории она никогда не утрачивала своего значения как общей методологической основы для построения обязательственных отношений по определению собственником судьбы своего имущества. Последние же тенденции в изменении российского законодательства свидетельствуют об увеличении значения данной категории за счет активного использования в правовом регулировании новых общественных отношений.

Пристатейный библиографический список

1. 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.
2. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.
3. Рос. газ. 2004. 12 марта.
4. СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.
5. Гонгало Б. М. и др. Гражданский кодекс Российской Федерации. Сделки. Решения собраний. Представительство и доверенность. Сроки. Исковая давность. Постатейный комментарий к главам 9–12 / под ред. П. В. Крашенинникова. М. : Статут, 2013.

6. Скловский К. И. Собственность в гражданском праве. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2008.
7. Гутников О. В. и др. Гражданское право : учебник / под ред. О. Н. Садикова. М. : КОНТРАКТ : ИНФРА-М, 2006.
8. Бевзенко Р. С. Новеллы судебной практики в сфере поручительства. Комментарий к Постановлению Пленума ВАС РФ от 12 июля 2012 г. № 42 «О некоторых вопросах разрешения споров, связанных с поручительством» // Вестник ВАС РФ. 2012. № 11.
9. Генкин Д. М. Право собственности в СССР. М., 1961.
10. Гражданское право : в 3 т. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005.
11. Белов В. А. Автомобиль как объект права собственности гражданина // Законодательство. 1998. № 11.
12. Микрюков В. А. Ограничения и обременения гражданских прав. М. : Статут, 2007.
13. Ахметьянова З. А. Вещные права в гражданском праве России // Цивилист. 2006. № 1.
14. Толстой Ю. К. Содержание и гражданско-правовая защита права собственности в СССР. Л., 1955.
15. Суханов Е. А. О понятии и видах вещных прав в российском гражданском праве // Журнал российского права. 2006. № 12.
16. Гражданское уложение Германии: Вводный закон к Гражданскому уложению : пер. с нем. / введ., сост. В. Бергманн ; науч. ред. Т. Ф. Яковлева. 4-е изд., перераб. М. : Инфотропик Медиа, 2015.
17. Эннекцерус Л., Кипп Т., Вольф М. Курс германского гражданского права. М. : Изд-во ин. лит-ры, 1949.

References

1. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii, chast' pervaya ot 30.11.1994 № 51-FZ [The Civil Code of the Russian Federation, part one of 30.11.1994 № 51-FZ] // 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.
2. Semejnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 29.12.1995 № 223-FZ [Family Code of the Russian Federation of 29.12.1995 № 223-FZ] // SZ RF. 1996. № 1. St. 16.
3. Ros. gaz. 2004. 12 marta.
4. SZ RF. 2006. № 45. St. 4626.
5. Gongalo B. M. i dr. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii. Sdelki. Resheniya sobranij. Predstavitel'stvo i doverennost'. Sroki. Iskovaya davnost'. Postatejnyj kommentarij k glavam 9–12 [The Civil Code of the Russian Federation. Transactions. Decisions of meetings. Representation and power of attorney. Timing. Limitation of actions. A commentary to chapters 9–12] / pod red. P. V. Krashennnikova. M. : Statut, 2013.
6. Sklovskij K. I. Sobstvennost' v grazhdanskom prave [Property in civil law]. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2008.
7. Gutnikov O. V. i dr. Grazhdanskoe pravo : uchebnik [Civil law : a textbook] / pod red. O. N. Sadikova. M. : KONTRAKT : INFRA-M, 2006.
8. Bevzenko R. S. Novelly sudebnoj praktiki v sfere poruchitel'stva. Kommentarij k Postanovleniyu Plenuma VAS RF ot 12 iyulya 2012 g. № 42 «O nekotoryh voprosah razresheniya sporov, svyazannyh s poruchitel'stvom» [Novels of judicial practice in the sphere of surety. Commentary to the Resolution of the Plenum of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation № 42 of July 12, 2012 “On Certain Issues Relating to Disputes Related to the Guarantee”] // Vestnik VAS RF. 2012. № 11.
9. Genkin D. M. Pravo sobstvennosti v SSSR [Ownership in the USSR]. M., 1961.
10. Grazhdanskoe pravo : v 3 t. [Civil law : in 3 t.] / pod red. A. P. Sergeeva, Yu. K. Tolstogo. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005.
11. Belov V. A. Avtomobil' kak ob"ekt prava sobstvennosti grazhdanina [The car as an object of ownership of a citizen] // Zakonodatel'stvo. 1998. № 11.
12. Mikryukov V. A. Ogranicheniya i obremeneniya grazhdanskih prav [Limitations and encumbrances of civil rights]. M. : Statut, 2007.
13. Ahmet'yanova Z. A. Veshchnye prava v grazhdanskom prave Rossii [Real rights in civil law of Russia] // Civilist. 2006. № 1.
14. Tolstoj Yu. K. Soderzhanie i grazhdansko-pravovaya zashchita prava sobstvennosti v SSSR [Contents and civil-law protection of property rights in the USSR]. L., 1955.
15. Suhanov E. A. O ponyatii i vidah veshchnyh prav v rossijskom grazhdanskom prave [On the concept and types of property rights in the Russian civil law] // Zhurnal rossijskogo prava. 2006. № 12.
16. Grazhdanskoe ulozhenie Germanii: Vvodnyj zakon k Grazhdanskomu ulozheniyu [German Civil Code: Introductory Law to the Civil Code] : per. s nem. / vved., sost. V. Bergmann ; nauch. red. T. F. Yakovleva. 4-е изд., перераб. М. : Infotropik Media, 2015.
17. Ehnnekcerus L., Kipp T., Vol'f M. Kurs germanskogo grazhdanskogo prava [German Civil Law Course]. M. : Izd-vo in. lit-ry, 1949.

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРОФАЙЛИНГА В БОРЬБЕ С ЭКСТРЕМИЗМОМ И ТЕРРОРИЗМОМ

Транспортный профайлинг — совокупность приёмов и методов психодиагностического характера, направленных на обеспечение безопасности объектов транспорта. Профайлинг активно используется для выявления потенциальных террористов. Однако противодействие экстремизму и терроризму требует принятия комплексных мер информационного, технологического и законодательного характера. Целью данного исследования является изучение возможностей консолидации техник профайлинга и компьютерного программирования. В результате проведенного исследования выявлено три перспективных направления интеграции профайлинга и компьютерных технологий в целях борьбы с экстремизмом и терроризмом. На основании этого в статье изложены предложения по техническому и организационно-правовому совершенствованию деятельности по предупреждению терроризма.

ВЕРЕНИКИНА

Надежда Александровна,
слушатель Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России (г. Калининград),
nverenikina666@mail.ru.

**Профайлинг;
компьютерное
программирование;
экстремизм;
терроризм;
психологическое
профилирование**

Nadezhda A. VERENIKINA,
the listener of the Kaliningrad branch of St. Petersburg University of the Ministry of internal Affairs of Russia (Kaliningrad),
nverenikina666@mail.ru.

PROMISING DIRECTIONS OF USING PROFILING IN THE FIGHT AGAINST EXTREMISM AND TERRORISM

**Profiling;
computer programming;
extremism;
terrorism;
psychological profiling**

Traffic profiling — a set of techniques and methods of psycho-diagnostic in nature, aimed at ensuring the security of transport objects. Profiling is actively used to identify potential terrorists. However, countering extremism and terrorism requires the adoption of comprehensive measures of the informational, technological and legislative nature. The aim of this study is to explore the possibilities of consolidation of the techniques of profiling and computer programming. The result of the study revealed three promising directions for the integration of profiling and computer technologies in order to combat extremism and terrorism. On the basis of this article set out proposals for technical and legal improvement of the prevention of terrorism.

УДК 343.85

Активность террористических организаций и угроза совершения террористических актов требуют новых подходов к обеспечению безопасности на объектах транспортной инфраструктуры, при проведении культурно-массовых мероприятий и повседневной организации защиты населения. Распространение преступлений экстремистской направленности, как предпосылка террористической деятельности, в свою очередь, требует осуществления своевременных профилактических мер.

В связи с этим возникает необходимость внедрения современных методов противодействия экстремизму и терроризму в деятельность правоохранительных органов и методики обучения курсантов специализированных учебных заведений.

Одним из наиболее обсуждаемых в научной литературе методов противодействия терроризму на объектах, потенциально являющихся местами совершения террористических актов, является профайлинг, включающий в себя множество техник и методик, которые могут использоваться в различных направлениях деятельности правоохранительных органов.

Применительно к деятельности по предупреждению экстремизма и терроризма, по нашему мнению, перспективным является не только использование профайлинга для обеспечения безопасности на объектах транспортной инфраструктуры, но и интеграция его методик с компьютерными технологиями.

Использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем является одним из принципов деятельности полиции, прямо регламентированным федеральным законодательством (Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» [1]). Более того, законодательная норма обязывает сотрудников органов внутренних дел использовать достижения современных технологий, информационно-телекоммуникационной сети Интернет, автоматизированных информационных систем, интегрированных банков данных.

Консолидация профайлинга и современных технологий обеспечивает комплексность подхода к предупреждению экстремизма и терроризма, что является важным аспектом эффективности данной деятельности.

В целях оптимизации деятельности по борьбе с экстремизмом и терроризмом считаем необходимым:

- разработать компьютерную программу, которая позволит облегчить мониторинг информационно-телекоммуникационной сети Интернет на предмет экстремистских высказываний;

- разработать компьютерную программу распознавания эмоций;

- оптимизировать и урегулировать процесс внесения в информационные банки данных сведений о лицах, потенциально причастных к экстремистской (террористической) деятельности;

- обеспечить интеграцию указанных сведений с камерами видеонаблюдения, учетами органов внутренних дел на транспорте и пограничных служб в целях выявления потенциально опасных лиц.

Рассмотрим высказанные предложения подробнее.

1. Сканирование информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

В настоящее время интернет-ресурсы являются главным источником распространения экстремистской идеологии и эффективным средством вербовки в террористические организации.

Мониторинг социальных сетей позволяет своевременно выявлять нарушения федерального законодательства в области противодействия экстремизму. Более того, анализируя социальные сети и применяя методики профайлинга, сотрудники правоохранительных органов могут прогнозировать поведение того или иного пользователя.

Материалы, размещаемые в социальных сетях, позволяют выявить родственные и близкие связи лица, его интересы, увлечения, политические взгляды и убеждения, религиозную приверженность, отношение к тем или иным социальным, политическим событиям, степень агрессивности, готовность к активным действиям и т. д.

Мониторинг социальных сетей необходим для выявления потенциальных экстремистов, а также лиц, подверженных внушению со стороны террористических организаций. В процессе изучения перечисленных позиций сотрудники правоохранительных органов, обладая навыками психологического профилирования, могут составить психологический портрет потенциального экстремиста, спрогнозировать его поведение и предпринять соответствующие меры реагирования.

Мониторинг интернет-ресурсов представляет собой кропотливую и продолжительную работу. Считаем, что для оптимизации указанной деятельности и отыскания признаков экстремистских проявлений в сети Интернет возможно создание сканирующей программы, сущность которой должна заключаться в распознавании сайтов, аккаунтов пользователей социальных сетей, содержащих определенные слова, словосочетания, знаки и символику, выражающие призывы к разжиганию расовой, политической, религиозной ненависти, а также оправдывающие терроризм и (или) призывающие к нему (например, размещение фашистской символики, использование грубой нецензурной брани по отношению к лицам другой национальности, унижение их чести и достоинства на основании исповедования той или иной религии, наличия обрядов и традиций, призывы к насильственному изменению конституционного строя и т. д.)

При этом сканированию будут подвергаться только открытые интернет-источники и страницы пользователей социальных сетей, а не их личная переписка, что не ограничивает конституционные права и позволит значительно ускорить выявление и анализ оперативно значимой информации. Вместе с тем создание подобной программы требует обязательного участия в ее разработке специалистов-лингвистов.

2. Программа распознавания эмоций.

В настоящее время Пол Экман и Уоллес Фризен разработали три программы распознавания эмоций:

- *SETT (Subtle Expression Training Tool)* — тренажер распознавания эмоций;

- *METT (Micro Expression Training Tool)* — тренажер распознавания микровыражений;

- *FACS (Facial Action Coding System)* — система кодирования лицевых движений.

Указанные разработки повсеместно используются профайлерами для получения навыков по наблюдению и распознаванию эмоций. На наш взгляд, они могут лечь в основу создания программы по фиксации конкретных эмоциональных состояний человека.

В основе тренажера лежит гипотеза о том, что конкретные эмоции задействуют конкретные

лицевые мускулы, т. е. проявляются абсолютно одинаково у всех людей независимо от гендерного или расового признака. Отличной может быть степень допустимости проявления тех или иных эмоций (в силу менталитета, воспитания и т. д.) и, соответственно, необходимость в более тщательной их маскировке, но не сами эмоции.

С развитием транспортной инфраструктуры и появлением террористической угрозы специалисты обратили внимание на возможность использования методов профайлинга для выявления лиц, вынашивающих преступные замыслы, в целях обеспечения безопасности на вокзалах, аэропортах и других местах массового скопления людей.

По мнению И. И. Аминова, перспективными направлениями использования профайлинга являются:

- применение технологии профайлинга в рамках предполетного досмотра;
- использование в рамках профайлинга наблюдения, опроса, ручной досмотр багажа и личный (индивидуальный) досмотр;
- применение профайлинга сотрудниками службы авиационной безопасности и органов внутренних дел в своей деятельности;
- внедрение технологий профайлинга для обеспечения безопасности воздушного судна, при послеполетном досмотре пассажиров [2, с. 14].

Хотелось бы отметить, что хоть И. И. Аминов и делает упор на использование профайлинга в деятельности авиационной службы, по нашему мнению, его методы могут успешно применяться на других объектах транспорта, при проведении культурно-массовых мероприятий, а также при проверке лиц, пересекающих границу Российской Федерации, и при проведении таможенного контроля.

В настоящее время специалистами разработан алгоритм проведения предполетного досмотра пассажиров, который включает в себя несколько этапов:

- 1) первичное наблюдение за пассажиром, которое позволяет:
 - составить первое впечатление о человеке и охарактеризовать его;
 - обнаружить подозрительные признаки во внешнем облике, поведении пассажира и сопровождающих его лиц;
 - отнести к определенному типу (турист, командировочный, бизнесмен и др.);
 - выявить характерные признаки стресса, страха, агрессии, тревоги, состояния общей неадекватности;
 - зафиксировать внешние признаки, указывающие на возможное алкогольное или наркотическое опьянение;

- сделать предварительные выводы о пассажире;

2) проверку документов;

3) беседу с пассажиром, которую проводят с целью обнаружения и (или) опровержения подозрительных признаков, выявленных на предыдущих этапах проверки пассажира;

4) опрос пассажира по обнаруженным подозрительным моментам;

5) характеристику пассажира [3, с. 1–2].

Для успешного проведения проверки по данной схеме сотрудники правоохранительных органов должны обладать навыками оперативной психодиагностики (психологического профилирования) и верификации.

Применительно к транспортному профайлингу психологическое профилирование представляет собой систему знаний о психологических и поведенческих особенностях (характеристиках) потенциально опасных субъектов, об их выявлении при ведении наблюдения и при проведении процедур проверки граждан на объектах транспортной инфраструктуры и иных местах массового скопления людей (определение предложено нами).

При указании на необходимость обучения сотрудников органов внутренних дел методам профайлинга отметим следующее: специалист физически не может проанализировать поведение каждого лица. С этой точки зрения программа по распознаванию эмоций позволит организовать систему двойного контроля — со стороны специалистов-профайлеров и со стороны технических средств фиксации.

Наибольшую значимость для разработки компьютерной программы представляет система кодирования лицевых движений (*FACS*).

В *FACS* заложены коды двигательных единиц основных лицевых мускулов, которые задействованы при проявлении эмоций и при помощи которых можно распознать эмоции и степень их интенсивности. Программа использует цифровые обозначения для определения закодированной двигательной единицы, задействованной при проявлении эмоций. Также в программе используются буквы английского алфавита, иллюстрирующие интенсивность движения лицевых мускул: от *A* (т. е. слабо различимого движения) до *E* (т. е. предельной интенсивности).

Значение *FACS* заключается в том, что в этой программе уже заложена система кодирования отдельных двигательных единиц и их сочетаний с указанием на признаки проявления конкретной эмоции. Нужно лишь оптимизировать разработанные коды для их использования в системе исчисления компьютерной программы.

Разумеется, программа по распознаванию эмоций не сможет угадать террориста, но по

объективным признакам она сможет указать сотрудникам правоохранительных органов на кого следует обратить внимание при обеспечении общественной безопасности в местах массового скопления людей. Также положительным аспектом является то, что программа может использоваться как специалистами-профайлерами, так и лицами, не обладающими навыками оперативной психодиагностики.

3. Автоматизированный информационный банк данных «Террорист».

В целях оптимизации превентивной деятельности правоохранительных органов в борьбе с экстремизмом и терроризмом нужно повышать уровень индивидуальной профилактики. В связи с этим необходимо сформировать информационную базу, содержащую сведения о лицах, замешанных в экстремистской (террористической) деятельности, и предоставляющую данные сведения структурным подразделениям МВД России (в первую очередь органам внутренних дел на транспорте) и пограничным службам Российской Федерации.

На сегодняшний день в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений органы внутренних дел на транспорте активно используют ПТК «Розыск-Магистраль», ориентированный на выявление в пассажиропотоке лиц, находящихся в розыске и представляющих оперативный интерес [4, с. 118].

Мы считаем, что АИБД «Террорист» может использоваться самостоятельно либо в качестве подсистемы ПТК «Розыск-Магистраль».

При этом необходимо разработать программный комплекс, интегрирующий системы видеонаблюдения на конкретном объекте (аэропорт, вокзал, метро, автостанции, места массового скопления людей и т. п.) со сведениями о лицах, занесенных в АИБД «Террорист». Таким образом, в случае попадания лица в обзор видеокамер, на пульт управления будет поступать соответствующий сигнал с выводом основной информации, хранящейся в базе. Для этого необходимо технически оснастить указанные объекты, повсеместно внедрять и использовать программный комплекс «Безопасный город».

Помимо вопроса технического оснащения остается нерешенной проблема правового регулирования. На данный момент в антитеррористическом законодательстве отсутствуют нормы, регламентирующие данную деятельность и делегирующие сотрудникам подразделений по противодействию экстремизму соответствующие полномочия.

Хотя в ИБД «Регион» происходит фиксация информации о лицах, привлекаемых к уголовной ответственности за совершение преступлений экстремистского и террористического характера на основании Федерального закона «О полиции»,

по нашему мнению, данная деятельность должна быть урегулирована специальными нормативными правовыми актами РФ.

В целях преодоления данного пробела предлагаем дополнить Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» [5] статьей 18, изложив ее в следующей редакции:

«Формирование и использование банков данных в деятельности по противодействию экстремизму».

1. Органы внутренних дел Российской Федерации, уполномоченные на осуществление мер по противодействию экстремистской деятельности и терроризму, для решения возложенных на них задач могут создавать и использовать информационные системы, в том числе обрабатывать данные о гражданах с последующим внесением полученной информации в соответствующие банки данных.

2. Основаниями внесения информации о гражданах в автоматизированный информационный банк данных являются:

1) направление прокурором предостережения о недопустимости нарушения закона о противодействии экстремистской деятельности;

2) факт привлечения лица к административной ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных ст. 5.62, 20.2, 20.2.2, 20.3, 20.28, 20.29 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации;

3) факт возбуждения уголовного дела в отношении лица по признакам преступлений, предусмотренных ст. 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 278, 279, 280, 280.1, 282, 282.2, 282.3 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также иных, указанных в ст. 1 Федерального закона от 27.07.2006 № 148-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» деяний;

3.1) осуществление уголовного преследования в отношении указанных лиц независимо от прекращения уголовного преследования (уголовного дела).

3. Приостановление уголовного дела в отношении лиц, указанных в п. 3, 3.1 ч. 2 указанной статьи, а также погашение или снятие судимости не является основанием для исключения сведений о гражданине из автоматизированного банка данных.

4. Уполномоченные органы обеспечивают защиту информации, содержащейся в банках данных, от неправомерного и случайного доступа, уничтожения, копирования, распространения и иных неправомерных действий (в том числе путем ограничения свободного доступа).

5. Факт занесения информации в банк данных не является основанием для ограничения

конституционных прав и свобод, а также законных интересов человека и гражданина, унижения его чести и достоинства».

Кроме того, необходимо внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [6], дополнив его статьей 26, редакция которой по своему содержанию идентична ст. 18 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

Для защиты информации от неправомерного доступа, а также в целях обеспечения безопасности необходимо решить вопрос о присвоении указанным сведениям соответствующего грифа секретности, установленного законодательными актами РФ.

Основания для постановки на учет строго юридические. Фактические основания могут служить поводом для проведения оперативно-разыскных мероприятий и решения вопроса о возбуждении уголовного дела, но не могут лечь в основу формирования информационной системы без документальных (юридических) подтверждений. В противном случае это приводит к незаконному и необоснованному ограничению прав и свобод граждан.

Цель АИБД «Террорист» состоит в информационном оснащении правоохранительных органов

в целях соотношения и координации предупредительных мер, осуществляемых в целях противодействия экстремизму и терроризму.

Таким образом, для того чтобы оптимизировать деятельность по противодействию экстремизму и терроризму, предлагаем:

1) разработать компьютерную программу, которая позволит облегчить мониторинг информационно-телекоммуникационной сети Интернет на предмет экстремистских высказываний на различных сайтах и в социальных сетях пользователей;

2) разработать и внедрить компьютерную программу по распознаванию эмоций;

3) создать автоматизированный информационный банк данных со сведениями о лицах, потенциально причастных к экстремистской (террористической) деятельности;

4) обеспечить интеграцию указанного АИБД с камерами видеонаблюдения, учетами органов внутренних дел на транспорте и пограничных служб в целях выявления потенциально опасных лиц;

5) внести в федеральное законодательство соответствующие изменения и издать подзаконные нормативные акты на основании и во исполнение этих изменений.

Пристатейный библиографический список

1. СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
2. Аминов И. И. и др. Профайлинг. Технологии предотвращения противоправных действий : учеб. пособие. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2010
3. Возженикова О. С., Кузнецов Д. А. Некоторые аспекты применения технологии профайлинга в сфере обеспечения авиационной (транспортной) безопасности // Концепт. 2014. № 12 (декабрь).
4. Грибунов О. П. Применение технологий профайлинга в деятельности правоохранительных органов по выявлению, пресечению и предупреждению преступлений на объектах транспортной инфраструктуры // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 1 (69).
5. Рос. газ. 2002. 30 июля.
6. Рос. газ. 2006. 10 марта.

References

1. SZ RF. 2011. № 7. St. 900.
2. Aminov I. I. i dr. Profajling. Tehnologii predotvrashcheniya protivopravnyh dejstvij : ucheb. posobie [Technologies of prevention of illegal actions : studies benefit]. M. : YUNITI-DANA : Zakon i pravo, 2010
3. Vozzhenikova O. S., Kuznecov D. A. Nekotorye aspekty primeneniya tekhnologii profajlinga v sfere obespecheniya aviacionnoj (transportnoj) bezopasnosti [Some aspects of the use of profiling technology in the field of civil aviation (transport) security] // Koncept. 2014. № 12 (dekabr').
4. Gribunov O. P. Primenenie tekhnologij profajlinga v deyatel'nosti pravoohranitel'nyh organov po vyavleniyu, presecheniyu i preduprezhdeniyu prestuplenij na ob'ektah transportnoj infrastruktury [The technology of profiling in activity of law enforcement agencies to detect, deter and prevent crimes on objects of transport infrastructure] // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii. 2016. № 1 (69).
5. Ros. gaz. 2002. 30 iyulya.
6. Ros. gaz. 2006. 10 marta.

ПРИНЦИП СУБСИДИАРНОСТИ В КОНТРОЛЬНОМ МЕХАНИЗМЕ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД

ГОРБУНОВА

Наталья Владимировна,
старший преподаватель кафедры
специальных юридических
дисциплин Дальневосточного
института (филиала)
ВГУЮ (РПА Минюста России)
(г. Хабаровск),
breezeblock@mail.ru.

Статья посвящена анализу принципа subsidiarity действия Конвенции о защите прав человека и основных свобод в рамках национальных правовых систем и деятельности ЕСПЧ. Актуальность обращения к исследованию содержания данного принципа заключается в том, что именно в нем заложен основной механизм функционирования всей конвенционной системы защиты прав и свобод, возлагающий основную ответственность за их обеспечение на государства — участников Конвенции. Цель исследования в рамках данной статьи состоит в том, чтобы на основе анализа сущности и содержания принципа subsidiarity в контрольном механизме Конвенции выделить формы его реализации применительно к Российской Федерации и сделать выводы о его значении для российской правовой системы.

Для достижения поставленной цели в статье рассматриваются вопросы subsidiarity характера конвенционного механизма защиты прав человека и основных свобод по отношению к правовой системе РФ в контексте исчерпания внутригосударственных средств правовой защиты как условия обращения в ЕСПЧ, использования национальным правоприменителем прецедентной практики Суда и обязательности исполнения постановлений ЕСПЧ. Исходя из проведенного анализа российских нормативно-правовых актов, практики исполнения постановлений Суда делается вывод о некотором преломлении содержания принципа subsidiarity в Российской Федерации, не соответствующего, по мнению автора, тому пониманию данного принципа, которое заложено в Конвенции.

Основу методологии исследования составили, во-первых, всеобщий философский метод познания; во-вторых, общенаучные методы познания (дедукция, индукция, анализ, синтез), исторический и логический методы; научно-научные методы (формально-логический, историко-правовой, метод системного анализа).

Полученные в ходе исследования выводы могут быть использованы в целях совершенствования нормативного и институционального регулирования функционирования конвенционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в российской правовой системе.

**Субсидиарность;
Конвенция о защите прав
человека и основных свобод;**

**Европейский суд по правам
человека;**

**исчерпание внутригосударственных
средств правовой защиты;
исполнение постановления ЕСПЧ**

**Natalia V.
GORBUNOVA,**
the senior teacher of the Special
Legal Disciplines Chair of the
Far-Eastern Institute (branch)
of the All-Russian State Univer-
sity of Justice (Khabarovsk),
breezeblock@mail.ru.

THE SUBSIDIARITY PRINCIPLE OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS CONTROL MECHANISM

The article is devoted to the subsidiarity principle of European convention on human rights and fundamental freedoms action in the frames of national legal systems and activity of the European court of human rights.

The relevance of the research the content of this principle is in that fact that it contains the main mechanism for the operation of the entire Convention system for the protection of rights and freedoms, which places the main responsibility for their provision to the States parties to the Convention. The purpose of the research in this article is to identify the forms of its implementation in relation to the Russian Federation on the basis of an analysis of the essence and content of the subsidiarity principle in the control mechanism of the Convention and draw conclusions about its significance for the Russian legal system.

In order to achieve this goal, the article discusses the subsidiary nature of the convention mechanism for the protection of human rights and fundamental freedoms in relation to the legal system of the Russian Federation which are discussed in the context of the exhaustion of domestic remedies as a condition for applying to the European Court of Human Rights, the use of the national law enforcement of the Court's case-law and the enforcement of judgments of the European Court of Human Rights. Based on the analysis of Russian legal acts and the practice of enforcing the judgments of the Court, it is concluded that the content of the principle of subsidiarity in the Russian Federation is somewhat refractory, which, in the author's opinion, does not correspond to the understanding of this principle that is laid down in the Convention.

The basis of the research methodology was, first, the universal philosophical method of cognition; secondly, general scientific methods of cognition (deduction, induction, analysis, synthesis), historical and logical methods; private-scientific methods (formal-logical, historical-legal, method of system analysis).

Conclusions of the research can be used to improve the law and institutional regulation of the functioning of the conventional system for the protection of human and civil rights and freedoms in the Russian legal system.

**Subsidiarity;
the Convention for the protection
of human rights
and fundamental freedoms;**

**European court of human rights;
exhaustion of effective domestic
remedies;**

**enforcement of the European
Court of Human Rights order**

УДК 342.72/73

Особенностью Совета Европы как международной региональной организации по защите прав человека является наличие механизма контроля за выполнением государствами — участниками обязательств в области прав человека, принятых на себя в связи с членством в данной организации. Разработанные Советом Европы стандарты в области прав человека представляют собой систему норм, содержащихся в важнейших документах, принятых Советом Европы, одним из которых является Конвенция о защите прав человека и основных свобод, заключенная в Риме 4 ноября 1950 г [1] (далее — Конвенция). основополагающий характер Конвенции для всей европейской правозащитной системы состоит в том, что она не только содержит каталог гарантируемых прав и свобод, но и предусматривает механизм их защиты в виде ЕСПЧ.

По отношению к национальным правовым системам конвенционный механизм защиты прав человека и основных свобод носит субсидиарный характер. В соответствии со ст. 1 Протокола № 15, одобренного 16 мая 2013 г. Комитетом министров Совета Европы и до настоящего времени находящегося на ратификации всеми странами-участниками, указание на принцип субсидиарности дополняет преамбулу Конвенции.

Применительно к положениям Конвенции и деятельности ЕСПЧ принцип субсидиарности можно рассматривать в следующих контекстах:

1) как обязанность государств — участников Конвенции обеспечивать реализацию и необходимую степень защиты гарантируемых Конвенцией прав и свобод. Европейский суд по правам человека рассматривает жалобы о нарушении прав и свобод в том случае, если в государстве отсутствуют надлежащие условия осуществления прав и свобод, гарантированных Конвенцией или если их не удалось защитить внутригосударственными способами. Обращение в ЕСПЧ в этом смысле должно носить экстраординарный характер. Однако на практике, особенно это касается России, суд становится своеобразной четвертой судебной инстанцией.

Европейский суд по правам человека также может применить процедуру пилотного постановления, направленную на обращение внимания государства-участника на существование в его законодательстве структурной или системной проблемы и, как следствие, на побуждение государства-ответчика к разрешению большого количества индивидуальных дел, вытекающих из той же проблемы на национальном уровне, что соответствует принципу субсидиарности, который лежит в основе конвенционной системы. Цель процедуры пилотного постановления заключается в содействии скорейшему и наиболее эффективному устранению сбоев,

затрагивающих защиту указанных прав в национальном правовом порядке (§ 34 решения ЕСПЧ от 4 декабря 2007 г. по вопросу приемлемости жалобы № 50003/99 «Волькенберг и другие против Польши» (*Wolkenberg u Others v. Poland*) [2, с. 46–47]). Только в результате принятия пилотного постановления от 15 января 2009 г. по делу «Бурдов против России (№ 2)» (*Burdov v. Russia* (№ 2) (жалоба № 33509/04) [3, с. 79–106] в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» [4] (далее — Закон о компенсации) появилось внутреннее средство правовой защиты в отношении жалоб на длительное неисполнение решений судов;

2) как требование соблюдения правила исчерпания внутренних средств правовой защиты в соответствии с п. 1 ст. 35 Конвенции как условие приемлемости жалобы. Это положение основывается на предположении, изложенном в ст. 13 Конвенции, что всегда существует эффективное средство национальной правовой защиты в отношении предполагаемого нарушения независимо от того, являются ли положения Конвенции составной частью национального права или нет. Таким образом, важный аспект этого правила состоит в том, что система правовой защиты, действующая в рамках Конвенции, является субсидиарной по отношению к национальным системам защиты прав человека (постановление ЕСПЧ от 7 декабря 1976 г. по делу «Хэндисайд против Соединенного Королевства» (*Handyside v. the United Kingdom*) (§ 48 жалобы № 5493/72) [5].

Установление средств правовой защиты относится к внутреннему праву государства. Европейский суд по правам человека не вправе устанавливать конкретный перечень внутренних средств правовой защиты или их необходимый минимум, однако им выработаны критерии эффективности, достаточности и доступности, которым должны отвечать внутренние средства защиты.

В связи с существованием в Российской Федерации четырех судебных инстанций возникает вопрос, отвечает ли каждая из них установленным критериям. Применительно к порядку обжалования, существовавшему в гражданском и уголовном процессе до 1 января 2012 г., надзорное производство признавалось ЕСПЧ неэффективной мерой правовой защиты, а окончательным решением, с момента вынесения которого осуществлялся отсчет шестимесячного срока для подачи жалобы в Суд, считалось решение суда кассационной инстанции. Единственное исключение составляло надзорное производство в порядке АПК [6], признанное ЕСПЧ эффективным

средством правовой защиты (см. Решение ЕСПЧ от 25 июня 2009 г. по вопросу приемлемости жалобы № 6025/09 «Ковалева и другие против России» (*Kovaleva and Others v. Russia*) [7, с. 132–145].

В настоящее время не признается эффективным средством правовой защиты предусмотренный КоАП [8] порядок пересмотра вступивших в законную силу судебных актов (см. Решение ЕСПЧ от 31 января 2017 г. по вопросу приемлемости жалобы № 10810/15 «Смадилов против России» (*Smadikov v. Russia*) [9], кассационный порядок пересмотра вступивших в законную силу судебных решений в уголовном процессе (см. Решение ЕСПЧ от 19 апреля 2016 г. по вопросу приемлемости жалобы № 60189/15 «Калшан против России» (*Kashlan v. Russia*) [10] и так называемая вторая кассация в гражданском процессе — срок на обращение в ЕСПЧ начинает течь с момента вынесения Судебной коллегией Верховного Суда РФ определения об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в заседании суда кассационной инстанции (Решение ЕСПЧ от 12 мая 2015 г. по вопросу приемлемости жалоб № 38951/13 «Роберт Михайлович Абрамян против Российской Федерации» (*Robert Mikhaylovich Abramyan v. Russia*), № 59611/13 «Сергей Владимирович Якубовский и Алексей Владимирович Якубовский против Российской Федерации» (*Sergey Vladimirovich Yakubovskiy and Aleksey Vladimirovich Yakubovskiy v. Russia*) [11, с. 14]. Аналогичным образом ЕСПЧ оценивает эффективность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов в арбитражном процессе (Решение ЕСПЧ от 18 октября 2016 г. по вопросу приемлемости жалобы № 16559/16 «Саханов против России» (*Sakhanov v. Russia*) [12, с. 26].

Таким образом, предпринятое законодателем реформирование стадий пересмотра дел в гражданском и уголовном процессе не достигло должного результата в контексте надления их свойствами эффективности, достаточности и доступности;

3) как признание за государствами — участниками Конвенции определенной свободы усмотрения по осуществлению вмешательства в гарантированные Конвенцией права и свободы.

В отношении последнего в практике Европейской комиссии по правам человека и ЕСПЧ выработана концепция свободы усмотрения (*Margin of appreciation doctrine, lamarged'appriciation*). Как указывает ЕСПЧ, свобода усмотрения предоставлена и законодательным органам государства, и правоприменительным (см. § 48 постановления по делу «Хэндисайд против Соединенного Королевства»). Иными словами, закрепляя в национальном законодательстве то или иное конвенциональное право или свободу, государство

может по своему усмотрению устанавливать порядок и условия его реализации. Конвенция же при этом может содержать как минимальный, так и максимальный стандарт гарантированности права, а национальное право должно применять стандарты, равные стандартам Конвенции, или стандарты более высокого уровня, либо не выходить за границы стандарта Конвенции.

Таким образом, государства — участники Конвенции обладают определенными рамками усмотрения для того, чтобы принять решение о необходимости и объемах вмешательства в гарантированные Конвенцией права и свободы, а ЕСПЧ в рамках Конвенции осуществляет контроль за соблюдением государствами пределов такой свободы.

Границы воздействия ЕСПЧ применительно к национальному законодательству сводятся к следующему. Во-первых, решения ЕСПЧ не носят характера обязательного прецедента для законодателя и судебной системы государства-участника, однако должны учитываться в законодательной и правоприменительной практике.

В результате ратификации Конвенции и протоколов к ней Федеральным законом от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» [13] постановления ЕСПЧ по правам человека в силу ч. 4 ст. 15 Конституции [14] стали частью национальной правовой системы.

В связи с этим в своих постановлениях Конституционный Суд РФ весьма часто ссылается на стандарты европейской системы судебной защиты прав и свобод человека. Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» [15] судам предписано применять положения Конвенции с учетом практики ЕСПЧ во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В информационном письме Высшего Арбитражного Суда РФ от 20.12.1999 № С1-7/СМП-1341 «Об основных положениях, применяемых Европейским судом по правам человека при защите имущественных прав и права на правосудие» [16] подробно изложены требования ст. 6 «Право на справедливое судебное разбирательство» Конвенции и ст. 1 «Защита собственности» Протокола № 1 к Конвенции применительно к толкованию прецедентов ЕСПЧ. Кроме того, на все арбитражные суды возложена обязанность принять во внимание эти требования при рассмотрении исков.

Указание на необходимость учитывать практику ЕСПЧ закреплено и в ч. 2 ст. 2 Закона

о компенсации, а также в абз. 3 п. 60 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.03.2016 № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» [17].

Таким образом, начиная с 4 мая 2010 г. обращение в российские суды с требованием компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок признается внутригосударственным средством правовой защиты, обязательным для использования перед обращением в ЕСПЧ. С точки зрения российского законодательства лица, в отношении которых ЕСПЧ вынесено решение по вопросу приемлемости их жалобы на предполагаемое нарушение их права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок либо по существу их дела, не имеют права на подачу в суд, арбитражный суд заявления о присуждении компенсации; тем самым признается преюдиционный характер постановлений ЕСПЧ по названному вопросу.

Во-вторых, ЕСПЧ не является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к национальным судам и не может отменять или изменять решения, вынесенные по делу. При этом национальным судом может быть осуществлен пересмотр своего решения, если это предусмотрено внутренним законодательством. Так, российским процессуальным законодательством предусмотрен институт пересмотра по новым обстоятельствам судебных постановлений, вступивших в законную силу.

Установление ЕСПЧ нарушения положений Конвенции при рассмотрении судом РФ конкретного дела, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в ЕСПЧ (п. 4 ч. 4 ст. 392 ГПК [18], п. 4 ч. 3 ст. 311 АПК, п. 4 ч. 1 ст. 350 КАС [19]), а при рассмотрении уголовного дела — нарушения, связанного с применением федерального закона, не соответствующего положениям Конвенции, иными нарушениями положений Конвенции (п. 2 ч. 4 ст. 413 УПК [20]), считается новым обстоятельством и является основанием пересмотра судебных актов.

Можно предположить, что замысел Конвенции состоит в том, что национальный суд, ровно как и другой правоприменительный орган, в случае установления ЕСПЧ нарушения Конвенции или протоколов к ней по конкретному делу должен принимать во внимание прецедентную практику ЕСПЧ при рассмотрении аналогичных дел, а в отношении уже рассмотренных дел, постановления по которым вступили в законную силу,

осуществить пересмотр вынесенного судебного акта. Очевидно, что это в большей степени обеспечивало бы соблюдение и гарантирование прав и свобод, а также способствовало сокращению числа жалоб в ЕСПЧ по аналогичным вопросам. Однако в российской правовой системе не признается судебный прецедент, поэтому, рассматривая очередное аналогичное предыдущим дело, существо требований по которому неоднократно рассматривалось в ЕСПЧ с вынесением постановления в пользу заявителя, в каждом конкретном случае национальный суд вынужден руководствоваться нормой национального законодательства. Пересмотр дела по новому обстоятельству также возможен только в отношении данного дела, если жалоба по нему рассматривалась в ЕСПЧ и не распространяется на дела, если они не были предметом рассмотрения в ЕСПЧ.

Более того, даже если по делу вынесено постановление ЕСПЧ, при принятии дела к пересмотру по новому обстоятельству перед национальным судом может встать вопрос о невозможности вынесения иного решения, нежели аналогичного ранее вынесенному, поскольку всякий судебный акт должен соответствовать действующему национальному закону, даже если с точки зрения ЕСПЧ он не отвечает конвенционным требованиям. Это же касается и вопросов исполнения постановлений ЕСПЧ в случае, если оно противоречит Конституции.

В связи с этим 14 июля 2015 г. Конституционный Суд РФ вынес Постановление № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона “О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней”, пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации”, частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» [21] (далее — Постановление № 21), которым фактически признана возможность отказывать в пересмотре дела по новому обстоятельству в связи с принятием постановления, констатирующего нарушение Конвенции положениями законодательства РФ, и не исполнять постановления ЕСПЧ, если это приводит к расхождению с Конституцией. Федеральным конституционным законом от 14.12.2015 № 7-ФКЗ

«О внесении изменений в федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» [22] внесены изменения в Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [23], в соответствии с которыми последний наделен полномочием выносить постановления о невозможности исполнения в целом или в части решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека.

Минюст России уже дважды реализовал правомочие по обращению в Конституционный Суд РФ с запросом о возможности исполнения в соответствии с Конституцией постановления ЕСПЧ, и в обоих случаях Конституционный Суд РФ признал исполнение постановления ЕСПЧ невозможным.

Так, Постановлением Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу “ОАО “Нефтяная компания “ЮКОС” против России” в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» [24] признано невозможным исполнение постановления ЕСПЧ от 31.07.2014 по делу «ОАО “Нефтяная компания “ЮКОС” против России» [25, с. 50–52], в соответствии с которым Российская Федерация обязана выплатить акционерам компании-заявительницы в составе на момент ее ликвидации и в зависимости от обстоятельств их правопреемникам и наследникам 1 866 104 634 евро, а также 300 тыс. евро в качестве компенсации судебных расходов и издержек по признанным нарушениям п. 1 и подп. «b» п. 3 ст. 6 Конвенции, ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции.

В-третьих, ЕСПЧ не вправе отменять правовые нормы и акты внутреннего законодательства, требовать такой отмены или осуществления каких-либо иных властных мер по обстоятельствам рассмотренного дела. Одновременно с этим в порядке применения ст. 46 Конвенции ЕСПЧ может обязать государство-ответчика внести изменения в законодательство с целью прекращения нарушений прав человека, а также

Как свидетельствует практика, Российская Федерация не всегда исполняет постановления ЕСПЧ в части выполнения мер общего характера. Так, до сих пор не внесены изменения в законодательство о порядке прохождения военной

службы в той части, в котором оно носит дискриминационный характер в отношении мужского персонала вооруженных сил в части права на отпуск по уходу за ребенком (Постановление ЕСПЧ от 07 октября 2010 г. по делу «Константин Маркин против России», жалоба № 30078/06 [26, с. 62–105]).

Кроме того, возможность неисполнения постановления ЕСПЧ в части реализации общих мер теперь также «узаконена» все тем же Постановлением № 21-П. Так, рассмотрев обращение Минюста России относительно исполнения постановления ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации», жалобы № 11157/04, 15162/05 [27, с. 124–142], Конституционный Суд РФ в Постановлении от 19.04.2016 № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу “Анчугов и Гладков против России” в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» [28] признал невозможным исполнение названного постановления в части мер общего характера, предполагающих внесение изменений в российское законодательство, которые позволяли бы ограничивать в избирательных правах не всех осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда.

С учетом рассмотренных особенностей действия Конвенции в российской правовой системе следует признать, что принцип субсидиарности механизма конвенционной защиты, предусмотренный в Протоколе № 15 к Конвенции, подписанный от имени России 19 сентября 2016 г. и ратифицированный Федеральным законом от 01.05.2017 № 79-ФЗ «О ратификации Протокола № 15, вносящего изменения в Конвенцию о защите прав человека и основных свобод» [29], приобретает для Российской Федерации новый смысл, заключающийся в самостоятельном определении свободы усмотрения при применении Конвенции на национальном уровне и значения постановлений ЕСПЧ не когда внутригосударственные средства правовой защиты не смогли обеспечить должный уровень гарантированности прав и свобод, а когда они позволили постановлениям ЕСПЧ быть обязательными к исполнению.

Пристатейный библиографический список

1. СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
2. Бюлетень ЕСПЧ. 2008. № 6.
3. Российская хроника Европейского суда : приложение к Бюлетеню ЕСПЧ. 2009. № 4.
4. СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2144.

5. Европейский суд по правам человека : сайт. URL: http://europeancourt.ru/uploads/ECHR_Handyside_v_the_United_Kingdom_07_12_1976.pdf (дата обращения: 15.06.2017).
6. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.
7. Бюлетень ЕСПЧ. 2012. № 1.
8. Кодекс об административных правонарушениях РФ от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
9. HUDOC : сайт. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171828> (дата обращения: 15.05.2017).
10. HUDOC : сайт URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162852> (дата обращения: 15.05.2017).
11. Бюлетень ЕСПЧ. 2015. № 12.
12. Бюлетень ЕСПЧ. 2017. № 4.
13. СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.
14. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 439.
15. Рос. газ. 2003. 2 дек.
16. Вестник ВАС РФ. 2000. № 2.
17. Рос. газ. 2016. 6 апр.
18. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
19. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
20. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4921.
21. СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.
22. СЗ РФ. 2015. № 51 (ч. I). Ст. 7229.
23. СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
24. СЗ РФ. 2017. № 5. Ст. 866.
25. Бюлетень ЕСПЧ. 2014. № 11.
26. Бюлетень ЕСПЧ. 2012. № 6.
27. Бюлетень ЕСПЧ. 2014. № 2.
28. СЗ РФ. 2016. № 17. Ст. 2480.
29. СЗ РФ. 2017. № 18. Ст. 2656.

References

1. SZ RF. 2001. № 2. St. 163.
2. Byulleten' ESPCH. 2008. № 6.
3. Rossijskaya hronika Evropejskogo suda : prilozhenie k Byulletenyu ESPCH. 2009. № 4.
4. SZ RF. 2010. № 18. St. 2144.
5. Evropejskij sud po pravam cheloveka : sajт. URL: http://europeancourt.ru/uploads/ECHR_Handyside_v_the_United_Kingdom_07_12_1976.pdf (data obrashcheniya: 15.06.2017).
6. Arbitrazhnyj processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 24.07.2002 № 95-FZ [Arbitration procedural code of the Russian Federation from 24.07.2002 № 95-FZ] // SZ RF. 2002. № 30. St. 3012.
7. Byulleten' ESPCH. 2012. № 1.
8. Kodeks ob administrativnyh pravonarusheniyah RF ot 30.12.2001 № 195-FZ [Code of Administrative Offences of the Russian Federation from 30.12.2001 № 195-FZ] // SZ RF. 2002. № 1 (Ch. 1). St. 1.
9. HUDOC : sajт. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171828> (data obrashcheniya: 15.05.2017).
10. HUDOC : sajт URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162852> (data obrashcheniya: 15.05.2017).
11. Byulleten' ESPCH. 2015. № 12.
12. Byulleten' ESPCH. 2017. № 4.
13. SZ RF. 1998. № 14. St. 1514.
14. Konstituciya Rossijskoj Federacii, prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 [The constitution of the Russian Federation, is adopted by national vote 12.12.1993] // SZ RF. 2014. № 31. St. 439.
15. Ros. gaz. 2003. 2 dek.
16. Vestnik VAS RF. 2000. № 2.
17. Ros. gaz. 2016. 6 aprelya.
18. Grazhdanskij processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 14.11.2002 № 138-FZ [Civil Procedure Code of the Russian Federation from 14.11.2002 № 138-FZ] // SZ RF. 2002. № 46. St. 4532.
19. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii ot 08.03.2015 № 21-FZ [Code of administrative legal proceedings of the Russian Federation from 08.03.2015 № 21-FZ] // SZ RF. 2015. № 10. St. 1391.
20. Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 18.12.2001 № 174-FZ [Code of Criminal Procedure of the Russian Federation from 18.12.2001 № 174-FZ] // SZ RF. 2001. № 52 (Ch. 1). St. 4921.
21. SZ RF. 2015. № 30. St. 4658.
22. SZ RF. 2015. № 51 (Ch. I). St. 7229.
23. SZ RF. 1994. № 13. St. 1447.
24. SZ RF. 2017. № 5. St. 866.
25. Byulleten' ESPCH. 2014. № 11.
26. Byulleten' ESPCH. 2012. № 6.
27. Byulleten' ESPCH. 2014. № 2.
28. SZ RF. 2016. № 17. St. 2480.
29. SZ RF. 2017. № 18. St. 2656.

ФОРМИРОВАНИЕ ЕДИНОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

СОЛОВЬЕВА

Наталья Владимировна,
старший преподаватель кафедры
гуманитарных дисциплин ФГБВОУ
ВО «Академия гражданской защиты
МЧС России» (г. Химки),
1250094@mail.ru.

Статья посвящена актуальной проблеме обеспечения информационной безопасности при формировании единого информационного пространства услуг, предоставляемых государствами – членами ЕАЭС. Отмечается, что за последнее время принят ряд стратегических документов, которые определяют национальную политику России в установленной сфере и посредством которых создается прочная основа политико-правового обеспечения информационной безопасности. Сделан вывод о том, что процессы глобализации, являющиеся первопричиной образования новых межгосударственных связей, из-за разноаспектности государственной политики, экономического, политического, научно-технического развития стран и правового урегулирования разноаспектных вопросов не являются первостепенными при формировании единого информационного пространства услуг, предоставляемых в рамках ЕАЭС. Аргументирован вывод о том, что обеспечение информационного взаимодействия с использованием информационно-коммуникационных технологий и трансграничного пространства доверия в рамках ЕАЭС при условии благоприятной международной политической конъюнктуры происходит на основе национальной политики государств и, как следствие, на обеспечении информационной безопасности национального (внутригосударственного) масштаба.

Предмет настоящего исследования включает в себя нормативные правовые акты, определяющие национальную политику России в сфере обеспечения информационной безопасности, нормативные правовые акты в сфере международной информационной безопасности, Договор о ЕАЭС.

Основная цель исследования состоит в обосновании предполагаемых направлений осуществления политики России в сфере формирования информационного пространства предоставления услуг государств – членов ЕАЭС.

Методологическую основу исследования составил комплекс общенаучных и специальных юридических методов познания. В ходе исследования применялись такие общенаучные методы, как диалектический, системно-структурный, формально-логический и иные методы исследования.

Сформулированные автором теоретические выводы и рекомендации обуславливают возможность применения полученных результатов и выводов в целях совершенствования информационного законодательства. Статья представляет интерес для преподавателей, аспирантов и студентов высших учебных заведений, малых предпринимателей, работающих в секторе услуг по прогнозу погоды и метеорологии, предпринимателей государств – членов ЕАЭС по сектору услуг по прогнозу погоды и метеорологии – Беларусь, Казахстан, Армения, Кыргызстан.

**Информационное пространство;
национальная политика;
единое информационное
пространство;**

**информационная безопасность;
защита информации;
глобальное доверие;
либерализация;**

**Договор о ЕАЭС;
прогноз погоды**

Natalya V. SOLOVYOVA,
the senior teacher of the Civil Law
Disciplines Chair of the Civil Defense
Academy of EMERCOM of Russia
(Khimki),
1250094@mail.ru.

FORMATION OF A COMMON INFORMATION SPACE FOR THE PROVISION OF SERVICES TO MEMBER STATES OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION

The article is devoted to the urgent problem of ensuring information security in the formation of a common information space for services provided by the member states of the Eurasian Economic Union. It is noted that recently a number of strategic documents defining the national policy of Russia in the established sphere have been adopted, through which a solid basis of political and legal provision of information security has been created. The conclusion is made that the processes of globalization, which are the primary cause of the formation of new interstate relations, are not paramount in the formation of a unified information space for the services provided within the framework of the state policy, economic, political, scientific and technological development of countries and the legal settlement of various issues.

The conclusion is made that the provision of information interaction with the use of information and communication technologies and the cross-border area of trust within the Union, provided that the international political situation is favorable, takes place on the basis of the national policy of the states and, as a result, on ensuring national (internal) information security.

The subject of this study includes normative legal acts that determine the national policy of Russia in the field of information security, international information security, the Treaty on the Eurasian Economic Union.

The main objective of the study is to substantiate the proposed directions for the implementation of Russia's policy in the sphere of the formation of an information space for the provision of services to the member states of the Eurasian Economic Union.

The methodological basis of the research was a complex of general scientific and special legal methods of cognition. During the research, such general scientific methods as dialectical, system-structural, formal-logical and other methods of investigation were applied.

The theoretical conclusions and recommendations formulated by the author stipulate the possibility of applying the obtained results and conclusions in order to improve the information legislation. The article is of interest for teachers, postgraduates and students of higher educational institutions, small entrepreneurs working in the services of weather forecasting and meteorology, entrepreneurs of the members of the Eurasian Economic Union in the sector of weather forecasting and meteorology services, namely the Republic of Belarus, the Republic of Kazakhstan, the Republic of Armenia, the Kyrgyz Republic.

**Information space;
national policy;
common information space;**

**information security;
information protection;
global trust;**

**liberalization;
the Eurasian Economic Union Treaty;
weather forecast**

УДК 341.21

Швейцарский юрист И. К. Блюнчли писал: «Мне кажется, наука права не может ограничиваться простым записыванием тех правовых положений, которые получили признание уже в прежние времена, но она должна первая выражать правовое убеждение настоящего времени и способствовать, таким образом, его признанию и проведению в действительную жизнь» [1, с. II].

Вопросы обеспечения информационной безопасности поднимались с того самого времени, как только появилось информационное пространство, созданное посредством информационно-телекоммуникационных технологий. В самом общем смысле информационную безопасность можно определить как состояние защищенности информационной сферы, служащее гарантией ее формированию, реализации и развитию в интересах субъектов общественных отношений. В Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 05.12.2016 № 646 [2], понятие «информационная безопасность» формализовано как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних информационных угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальная целостность и устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, оборона и безопасность государства.

Что же касается обеспечения информационной безопасности в самом общем смысле, то ее можно определить как деятельность по недопущению ущерба национальным интересам в информационной сфере, признанным государством и обеспеченных правом. Обеспечение информационной безопасности определяется в Доктрине информационной безопасности РФ с позиции взаимоувязанных правовых, организационных, оперативно-разыскных, разведывательных, контрразведывательных, научно-технических, информационно-аналитических, кадровых, экономических и иных мер по прогнозированию, обнаружению, сдерживанию, предотвращению, отражению информационных угроз и ликвидации последствий их проявления.

Необходимо отметить, что на современном этапе развития российского государства вопросам обеспечения информационной безопасности уделяется особое внимание как со стороны государства, так и со стороны общества.

Актуальность и значимость обозначенной проблематики подтверждается тем, что за последнее время принят ряд стратегических документов, которые определяют национальную политику России в установленной сфере и посредством

которых создана прочная основа политико-правового обеспечения информационной безопасности. Так, Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203 утверждена новая Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на период на 2017–2030 годы [3], провозгласившая развитие общества знаний и цифровой экономики. Ранее были утверждены Доктрина информационной безопасности РФ, определяющая новые вызовы и угрозы безопасности личности, общества и государства в установленной сфере, и Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 [4]), определяющая цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности РФ и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу. Кроме того, принят ряд федеральных законов и иных нормативных правовых актов, формирующих основы стратегического планирования организации и научно-технического развития страны.

Вопросы обеспечения информационной безопасности освещаются на конференциях и научно-практических семинарах. Так, в июне 2017 г. в Москве во ВГУЮ (РПА Минюста России) прошла Международная научно-практическая конференция «Безопасность, конфликты и борьба с экстремизмом в информационном пространстве Интернета: правовые аспекты», которая была организована при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований с участием известных ученых-правоведов России и других стран [5]. В конференции приняли участие ведущие ученые в сфере информационного права: главный научный сотрудник Института государства и права, заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор Илларию Лаврентьевна Бачило и Герой России, космонавт, член-корреспондент РАН, доктор юридических наук Юрий Михайлович Батулин.

В своем пленарном докладе «Об информационной природе экстремизма как противоправного явления» И. Л. Бачило в качестве направления проблемы правового регулирования в исследуемой сфере выделила такое стратегически важное направление, как правовое обеспечение информационной безопасности национального (внутригосударственного) масштаба и всего мирового сообщества.

В пленарном докладе «Правовые аспекты глобального доверия в формате Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, принятой Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683» заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному

строительству Л. Н. Бокова акцентирует внимание на том, что глобальное доверие в международном информационном пространстве должно основываться на доверительных, партнерских отношениях между странами, чему должна способствовать благоприятная международная политическая конъюнктура. В этой связи сверхзадачей в построении глобального доверия в информационной сфере является достижение необходимого уровня политического доверия между правительствами государств мира. При этом такое доверие имеет место только тогда, когда субъекты международной политики разделяют схожие взгляды на политическую ситуацию, возможные причины дисгармоний и конфликтов в межгосударственных отношениях; их задачей выступает снижение социально-политической напряженности. Ключевым инструментом для формализации глобального доверия в международном информационном пространстве выступает международное право [5].

Необходимо отметить, что совершенствование правового обеспечения информационной безопасности — один из приоритетов при построении глобального информационного общества, о чем прямо упомянуто в Окинавской хартии глобального информационного общества [6]. Само же правовое обеспечение информационной безопасности можно представить с позиции комплексного подхода в формате структурированных правовых норм, регламентирующих общественные отношения в сфере национальных интересов в информационном контексте и обеспечивающих совокупность организационно-правовых мероприятий по противодействию национальным угрозам. Основными объектами национальных интересов в информационной сфере является информация, информационная инфраструктура и правовой статус субъектов информационной сферы [7].

Исходя из многоаспектности информационных отношений (комплекс мероприятий по защите информации и средств ее передачи, хранения, обработки и накопления; обеспечение защиты от информационных воздействий различного рода; комплекс мер по противодействию акциям информационной войны), отметим, что структурированная система права в сфере обеспечения информационной безопасности включает в себя нормы конституционного, гражданского, трудового, таможенного, административного, уголовного и других отраслей законодательства. Иными словами, все отрасли российского права содержат те или иные нормы (явные и опосредованные), регламентирующие вопросы информационной безопасности. Это связано прежде всего с тем, что информационное пространство присутствует

во всех срезях человеческого бытия и определяет на осознанном и подсознательном уровнях конкретизированные модели поведения адресатов, которые уже нормативно урегулированы или впоследствии требуют урегулирования правом. Кроме того, тотальная информатизация социальных связей привела к тому, что вряд ли найдется хотя бы одна сфера человеческого жития, которая не была бы втянута в информационно-телекоммуникационную сеть и не превратилась сама в кирпичик ее структуры.

Срез правового массива в рассматриваемой области во многом определяется основными направлениями защиты объектов информационной сферы и информационного законодательства: информационных прав и свобод; информации, информационных ресурсов и информационных систем от неправомерного воздействия посторонних лиц; интересов личности, общества и государства от воздействия вредной, опасной, недоброкачественной информации, от информационных шумов.

В Доктрине информационной безопасности, определяющей парадигму развития государственной политики и общественных отношений в области обеспечения информационной безопасности, одним из основных национальных интересов России в информационной сфере выступает содействие формированию системы международной информационной безопасности с позиции защиты суверенитета России в информационном пространстве.

Основы государственной политики в области обеспечения международной информационной безопасности на период до 2020 года, утвержденные Президентом РФ 24.07.2013 № Пр-1753 [8], определяют международную информационную безопасность как «такое состояние глобального информационного пространства, при котором исключены возможности нарушения прав личности, общества и прав государства в информационной сфере». Как отмечается в этом документе, «сотрудничество в области формирования системы международной информационной безопасности отвечает национальным интересам Российской Федерации и способствует укреплению ее национальной безопасности». Одной из задач данного акта является продвижение на международной арене российских инициатив в области формирования системы международной информационной безопасности, включая совершенствование правового, организационного и иных видов ее обеспечения [8].

Следует отметить, что Советом безопасности РФ разработана Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности (концепция) [9], в которой международная

информационная безопасность позиционируется, как состояние международных отношений, исключающее нарушение мировой стабильности и создание угрозы безопасности государств и мирового сообщества в информационном пространстве. Одним из принципов данной Конвенции названа неделимость безопасности в ходе формирования системы международной информационной безопасности, означающая, что безопасность каждого государства-участника неразрывно связана с безопасностью всех других государств и мирового сообщества в целом. Кроме того, в качестве принципа указанной Конвенции выступает вправо государства-участника устанавливать суверенные нормы и управлять в соответствии с национальными законами своим информационным пространством.

Вместе с тем, как справедливо отмечается в Стратегии национальной безопасности РФ, «в области международной безопасности Россия сохраняет приверженность к использованию прежде всего политических и правовых инструментов, механизмов дипломатии и миротворчества».

Принимая во внимание, что международная правосубъектность любого государства тесно связана с функционированием международных организаций, вступление в члены организации предполагает для государства наложение на себя определенных акцентуаций по признанию полномочий организаций и исполнению их решений.

На заседании Высшего Евразийского экономического совета в мае 2014 г. президенты России, Беларуси и Казахстана подписали Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 г.) [10], являющий собой завершающую фазу более чем двадцатилетней истории интеграционной ассоциации трех независимых государств, образовавшихся после распада СССР.

Исходя из норм Договора о ЕАЭС, в целях информационного обеспечения интеграционных процессов во всех сферах, затрагивающих функционирование ЕАЭС, разрабатываются и реализуются мероприятия, направленные на обеспечение информационного взаимодействия с использованием информационно-коммуникационных технологий и трансграничного пространства доверия в рамках ЕАЭС. Для обеспечения эффективного взаимодействия и координации государственных информационных ресурсов и информационных систем государства-члены проводят согласованную политику в области информатизации и информационных технологий.

В Договоре о ЕАЭС формализованы основы, предусматривающие образование нового института евразийского интеграционного права — единого рынка услуг, который предполагает введение на территориях государств так называемого

принципа единого паспорта, т. е. на территориях государств-членов признается профессиональная квалификация персонала поставщика услуг и предоставляется недискриминационный доступ к осуществлению предпринимательской деятельности в установленных сферах. Порядок и этапы формирования единого рынка услуг по секторам регламентируются специальными документами ЕАЭС — планами либерализации, разрабатываемыми на основании согласованных предложений государств-членов. Исходя из Решения Высшего Евразийского экономического совета от 26.12.2016 № 23 утверждено 18 планов либерализации по секторам услуг, одним из которых выступает план либерализации по сектору услуг по прогнозу погоды и метеорологии.

Вместе с тем при формировании единого рынка услуг и, как следствие, единого информационного пространства предоставления услуг государств — членов ЕАЭС необходимо исходить прежде всего из вопросов обеспечения национальной безопасности государств.

Так, в соответствии с Планом по либерализации по сектору услуг по прогнозу погоды и метеорологии Российская Федерация, Кыргызстан, Армения, Беларусь и Казахстан должны образовывать единый рынок услуг, который на территориях государств-членов признает профессиональную квалификацию персонала поставщика услуг, и предоставить недискриминационный доступ к осуществлению предпринимательской деятельности в установленных сферах.

При этом Договор о ЕАЭС устанавливает, что «ничто в настоящем разделе не должно толковаться как требование к любому государству-члену предоставлять какую-либо информацию, раскрытие которой оно рассматривает как противоречащее важнейшим интересам его безопасности».

Следует отметить, что услуги национальных метеорологических служб по предоставлению метеорологической информации, касающейся выпуска штормовых предупреждений об опасных явлениях погоды и метеорологического обеспечения гражданской авиации, не подлежат либерализации в рамках ЕАЭС в связи с тем, что метеорологическое обеспечение гражданской авиации осуществляется национальными провайдерами авиаметеорологической информации (национальные метеорологические службы и службы аэронавигации) и национальными авиационными властями.

Кроме того, Резолюция 40 XII Конгресса ВМО «Руководящие принципы отношений между национальными метеорологическими или гидрометеорологическими службами (НМГС) и коммерческим сектором» [11] устанавливает правило, что выпуск информации, содержащей

предупреждения (прогнозы) об опасных метеорологических явлениях, находится только в компетенции национальных метеорологических или гидрометеорологических служб.

Таким образом, формирование единого информационного пространства услуг, предоставляемых государствами — членами ЕАЭС, т. е. обеспечение информационного взаимодействия с использованием информационно-коммуникационных технологий и трансграничного пространства доверия в рамках ЕАЭС при условии благоприятной международной политической конъюнктуры, происходит

на основе национальной политики государств и, как следствие, на обеспечении информационной безопасности национального (внутригосударственного) масштаба. При этом процессы глобализации, являющиеся первопричиной образования новых межгосударственных связей, из-за разноаспектности государственной политики, экономического, политического, научно-технического развития стран и правового урегулирования различных вопросов, не являются первостепенными при формировании единого информационного пространства услуг, предоставляемых в рамках ЕАЭС.

Пристатейный библиографический список

1. Блюнчли К. Современное международное право цивилизованных государств, изложенное в виде кодекса. М., 1878.
2. СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.
3. СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.
4. СЗ РФ. 2016. № 1 (Ч. 2). Ст. 212.
5. Безопасность, конфликты и борьба с экстремизмом в информационном пространстве Интернета: правовые аспекты : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 1–2 июня 2017 г.) / под ред. А. В. Морозова. М. : Водолей, 2017.
6. Окинавская хартия Глобального информационного общества от 22.07.2000 // Государственная политика информационной безопасности (основные документы). Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 2001.
7. Стрельцов А. А. Теоретические и методологические основы правового обеспечения информационной безопасности России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.
8. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности (концепция) // МИД России : сайт. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/191666 (дата обращения: 21.02.2018).
10. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

References

1. Blyunchli K. *Sovremennoe mezhdunarodnoe pravo civilizovannyh gosudarstv, izlozhennoe v vide kodeksa* [Modern international law of civilized states, set out in the form of a code]. M., 1878.
2. SZ RF. 2016. № 50. St. 7074.
3. SZ RF. 2017. № 20. St. 2901.
4. SZ RF. 2016. № 1 (CH. 2). St. 212.
5. *Bezopasnost', konflikty i bor'ba s ehkstremlzmozom v informacionnom prostranstve Interneta: pravovye aspekty : materialy Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (Moskva, 1–2 iyunya 2017 g.)* [Security, Conflicts and the Fight against Extremism in the Information Space of the Internet: Legal Aspects : materials of the International Scientific and Practical Conference (June 1–2, 2017, Moscow)] / pod red. A. V. Morozova. M. : Vodolej, 2017.
6. *Okinavskaya hartiya Global'nogo informacionnogo obshchestva ot 22.07.2000* [Okinawa Charter of the Global Information Society of 22.07.2000] // Gosudarstvennaya politika informacionnoj bezopasnosti (osnovnye dokumenty). Ekaterinburg : Izd-vo UrGYUA, 2001.
7. *Strel'cov A. A. Teoreticheskie i metodologicheskie osnovy pravovogo obespecheniya informacionnoj bezopasnosti Rossii : dis. ... d-ra yurid. nauk.* [Theoretical and methodological bases of legal maintenance of information security of Russia : thesis of the doctor of law]. M., 2004.
8. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
9. *Konvenciya ob obespechenii mezhdunarodnoj informacionnoj bezopasnosti (konceptiya)* [Convention on the Provision of International Information Security (Concept)] // MID Rossii : sajt. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/191666 (data obrashcheniya: 21.02.2018).
10. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

СТРУКТУРА ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ЗАТРУДНЕНИЙ ПРЕПОДАВАТЕЛЕЙ ЮРИДИЧЕСКИХ ВУЗОВ ПРИ ОБУЧЕНИИ СТУДЕНТОВ СИЛОВОМУ ПРЕСЕЧЕНИЮ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

При подготовке специалистов к действиям по силовому пресечению правонарушений молодой преподаватель испытывает затруднения в решении стоящих перед ним задач, так как учебные заведения не готовят специалистов в этой области.

Наша цель — разработать и обосновать модель профессиональной подготовки преподавателей.

Задачи первого этапа — выявить проблемы, определить их состояние и степень изученности; установить и систематизировать имеющиеся затруднения.

Объект исследования — процесс профессиональной подготовки преподавателей, осуществляющих обучение студентов дисциплинам (модулям) «Специальная подготовка» и «Служебно-боевые приемы» в образовательных учреждениях юридического профиля.

При написании статьи мы проанализировали и обобщили специальную литературу, успеваемость студентов; провели беседы, анкетирование и интервьюирование; дали экспертную оценку; представили математическую статистику.

Научная новизна исследования в том, что впервые рассматриваются вопросы затруднения молодых преподавателей при обучении студентов действиям по силовому пресечению правонарушений с использованием оружия и спецсредств.

В результате определены основные проблемы при освоении новых программ, работе со слабоуспевающими, приобретении навыков отработки изученного двигательного действия, развитии представления целостного двигательного действия. Выявлено, что подготовка молодых преподавателей к решению вопросов, требующих дальнейшего изучения, находится на низком уровне. Установлено перспективное направление в данной области — разработка структурно-содержательной модели занятий.

ПОТОРОЧИН

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

ЗАШИХИН

Валерий Сергеевич,
доцент кафедры физической
культуры и специальной подготовки
Ижевского института (филиала)
ВГУЮ (РПА Минюста России),
кандидат педагогических наук
(г. Ижевск),
za_68@mail.ru.

**Преподаватели;
студенты;
профессиональное затруднение;
специальная подготовка;
служебно-боевые приемы;
педагогическая деятельность**

Andrey G. POTOROCHIN,

the head of the Physical Culture and
Special Training Chair of the Izhevsk
Institute (branch) of the All-Russian
State University of Justice, PhD of
pedagogical (Izhevsk),
iji-fiz@mail.ru.

Valery S. ZASHIKHIN,

the assistant professor of the Physical
Culture and Special Training Chair
of the Izhevsk Institute (branch) of
the All-Russian State University of
Justice, PhD of pedagogical (Izhevsk),
za_68@mail.ru.

**Teachers;
students;
professional difficulty;
overcoming of difficulties;
training;
service and fighting techniques;
teaching activities**

THE STRUCTURE OF PROFESSIONAL DIFFICULTIES OF TEACHERS OF LAW SCHOOLS IN TEACHING STUDENTS TO FORCE THE SUPPRESSION OF OFFENSES

Being engaged in teaching activities in the training students for action to force the suppression of offences, young teachers have difficulty in addressing these challenges, because educational institutions do not train specialists in this field.

The objective is to develop and justify the model of professional training of teachers.

The first phase is to determine the status and the level of knowledge of the problem, identify problems, define and systematize the existing difficulties.

The object of study is the process of training of teachers providing education in the disciplines of the modules "Special training" and "Service and combat techniques" in educational institutions of legal direction.

Methods: analysis and generalization of literature sources; analysis of learning achievements; questioning; expert evaluation; interviewing; conversation; methods of mathematical statistics.

The difficulties experienced by young teachers in training students for use of physical force, special means and weapons for forceful suppression of offences have been studied for the first time.

The study identified the main difficulties: the development of new programs, working with weak learners, obtaining the skills of improving of studied motor actions, the development of a view of holistic motor actions.

Conclusion: the preparedness of young teachers to overcome difficulties is at a low level. The problem requires further study. A promising direction of research is to develop structurally-substantial model.

УДК 37.091.3

Актуальность данной статьи связана, на наш взгляд, прежде всего со слабой теоретической и особенно методической подготовкой к профессиональной деятельности преподавателей вузов в целом и преподавателей, готовящих специалистов для правоохранительных органов к действиям по силовому пресечению правонарушений с использованием оружия и спецсредств, в частности.

Данный вид подготовки основан на требованиях к результатам освоения программы специалитета по формированию у студентов профессиональных компетенций по специальности 40.05.02 Правоохранительная деятельность: способность осуществлять действия по силовому пресечению правонарушений, задержанию и сопровождению правонарушителей, правомерно и эффективно применять и использовать табельное оружие, специальные средства, применяемые в деятельности правоохранительных органов по линии которого осуществляется подготовка специалистов (ПК-18) (приказ Минобрнауки России от 16.11.2016 № 1424 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 40.05.02 Правоохранительная деятельность (уровень специалитета)» [1]).

В результате социологического исследования выявлено, что возникновение профессиональных затруднений связано в первую очередь с тем, что ни одно учебное заведение страны не готовит специалистов в области теории и методики преподавания тактико-специальной, огневой и физической подготовки (модуль «Служебно-боевые приемы») для работы в учебных заведениях юридического профиля, а также с отсутствием педагогического образования в области физического воспитания у части профессорско-преподавательского состава (35 %).

Профессиографический анализ правотворческой, правоприменительной, правоохранительной и оперативно-служебной деятельности сотрудников различных служб и ведомств показал, что, хотя их функции существенно отличаются по своему содержанию, существуют служебные обязанности, к выполнению которых в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность правоохранительных органов, должен быть готов каждый сотрудник [2–4]. К этим обязанностям относится: пресечение преступлений и административных правонарушений; задержание лица, застигнутого при совершении преступлений или административных правонарушений; отражение нападения на граждан и сотрудников; преодоление противодействия законным требованиям сотрудника (федеральные законы от 28.12.2016

№ 503-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы” и Федеральный закон “О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений”» [5], от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» [6], от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» [7], от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах» [8].

Изучением проблемы подготовки преподавателей к педагогической деятельности занимались такие исследователи, как А. А. Деркач [9], В. А. Кан-Калик [10], В. А. Сластенин [11], В. Д. Шадриков [12] и др. Анализ работ по обсуждаемой теме позволяет сделать вывод о том, что подготовленность педагога рассматривается не только как процесс и результат деятельности, но и как основное условие эффективной реализации взаимосвязи личностных качеств и профессионального опыта специалиста, формирующихся с учетом требований предстоящей деятельности.

По нашему мнению, затруднения в педагогической деятельности детально исследовались Т. С. Поляковой [13]. Ею выявлены сущность педагогических трудностей, их соотношение, динамика и структура в зависимости от некоторых характеристик работы, причины затруднений в педагогической деятельности и их условная классификация; установлены виды деятельности, вызывающие наибольшие проблемы у преподавателей вузов, которые рассматриваются и с практической стороны (как препятствие, помеха), отражая преимущественно его объективное содержание, и с психологической точки зрения (как напряжение, усилие), акцентируя внимание преимущественно на его субъективном содержании.

Оба аспекта прослеживаются в известном определении затруднения, данном Н. В. Кузьминой: это «субъективное состояние напряженности, тяжести, неудовлетворенности, которое вызывается внешними факторами деятельности и зависит от характера самих факторов, образовательной, нравственной и физической подготовленности человека к деятельности и от отношения к ней» [14, с. 55]. В приведенном определении подчеркнута негативная сторона затруднений, в то время как они могут играть и позитивную роль.

На современном этапе модернизации системы образования, переход на ФГОС нового поколения, внедрение инновационных педагогических технологий вызывают объективные профессиональные затруднения преподавателей.

В исследованиях А. П. Виноградовой обосновано рабочее понятие профессионального затруднения — недостаточная сформированность умения учителя решать профессиональные задачи

в условиях современных требований, предъявляемых к образовательному процессу [15].

В связи с введением новых ФГОС О. В. Петунин классифицирует профессиональные затруднения педагога в соответствии с компонентами образовательного процесса: ошибки и трудности в целеполагании, отборе содержания учебного материала, выборе форм, методов и технологий обучения в осуществлении оценочной деятельности [16].

Профессионально-педагогические затруднения преподавателя физической культуры при взаимодействии с иностранными студентами рассматриваются в работах К. А. Смышляева, который связывает их с проблемами профессионально-педагогической готовности преподавателя физической культуры вуза к взаимодействию с иностранными студентами и способностью решать задачи социокультурной адаптации [17].

На наш взгляд, данный подход к проблеме заслуживает всестороннего изучения, так как в юридических вузах обучаются и студенты-иностранцы, и студенты с разными национальными, религиозными и культурными традициями.

Опираясь на показанную выше противоречивую роль трудностей педагогической деятельности и на имеющиеся научные исследования, понятие «затруднение» может быть определено следующим образом: это препятствие, создающее у преподавателя психическое состояние напряженности и неудовлетворенности, преодоление которого становится средством мобилизации профессиональных компетенций, концентрируемых на решении возникшей проблемы.

Также были обнаружены те аспекты проблемы, которые не получили должного внимания и изучения. В частности, не выявлены многие взаимосвязи затруднений как специфических сторон профессиональной деятельности преподавателя: они рассматриваются лишь в негативном плане; не акцентированы типичные трудности преподавателей в условиях современной системы образования и т. п. Несмотря на большое внимание исследователей к изучению затруднений молодых преподавателей, эта проблема еще не нашла должного разрешения на этапе начала профессиональной деятельности.

Решение данных вопросов, обоснованное в методических рекомендациях по организации учебно-воспитательного процесса в вузах и в требованиях ФГОС (по специальности 40.05.02 Правоохранительная деятельность), подразумевает дальнейшее совершенствование современной теории и практики подготовки к преодолению затруднений в деятельности преподавателя.

Теоретико-методологический анализ литературы выявил существенное противоречие между возрастающими требованиями к профессиональным

качествам преподавателей, осуществляющих подготовку студентов к действиям по силовому пресечению правонарушений с использованием оружия и спецсредств, и недостаточным уровнем их подготовленности к педагогической деятельности.

Это выявило проблему исследования — осуществление педагогического сопровождения подготовки преподавателей по дисциплинам (модулям) «Специальная подготовка» и «Служебно-боевые приемы» вузов юридического профиля к преодолению затруднений. Целями стали разработка и обоснование модели профессиональной подготовки преподавателей по данным дисциплинам (модулям) по специальности «Правоохранительная деятельность», для их достижения на первом этапе решались следующие задачи:

- определить состояние и степень изученности проблемы подготовки преподавателей к преодолению профессиональных затруднений;

- определить и систематизировать профессиональные затруднения преподавателей, осуществляющих обучение студентов по дисциплинам (модулям) «Специальная подготовка» и «Служебно-боевые приемы» в вузах юридического профиля.

В соответствии с поставленными задачами исследования использован следующий комплекс методов:

- анализ и обобщение специальной и психолого-педагогической литературы по проблемам формирования педагогической подготовленности;

- анализ успеваемости студентов по дисциплинам «Огневая подготовка», «Физическая культура и спорт», «Элективные дисциплины (модули) по физической культуре и спорту», «Тактика применения специальных средств»;

- анкетирование преподавателей, осуществляющих подготовку по дисциплинам (модулям) «Специальная подготовка» и «Служебно-боевые приемы»;

- метод экспертной оценки;

- математические и статистические методы.

Рассмотрение специальной литературы показало, что среди профессиональных затруднений начинающих преподавателей можно выделить следующие:

- неумение наладить контакт с аудиторией, непонимание внутренней психологической позиции обучающихся;

- сложности в управлении общением на занятиях;

- неумение выстраивать взаимоотношения и перестраивать их в зависимости от цели и задач занятия;

- затруднения в общении и передаче своих эмоциональных отношений;

- сложности в управлении собственным психическим состоянием [9; 18].

Все это связывается с пробелами в подготовке преподавателя, с неумением владеть элементами педагогической деятельности.

Т. С. Поляковой выделены два основных вида педагогических затруднений начинающих учителей:

1) связанные с самой спецификой и структурой педагогической деятельности;

2) вызванные факторами, связанными с изменениями, вносимыми в содержание образования, новыми технологиями обучения.

Затруднения первого порядка носят массовый характер, их испытывает подавляющее большинство преподавателей, они заключены в самой природе педагогической деятельности. Затруднения второго порядка в основном связаны с изменением содержания образования, с новыми педагогическими открытиями и внедрением передового опыта [10, с. 32].

Проведенное исследование позволило определить структуру профессиональных затруднений преподавателей юридических вузов при обучении студентов силовому пресечению правонарушений:

1) основные виды профессиональной деятельности: проектировочно-целевой, содержательный, диагностический, организационно-методический, коммуникативный, стимулирующе-регулирующий, контрольно-оценочный;

2) виды деятельности по реализации наиболее актуальных проблем процесса обучения: освоение новых образовательных технологий; формирование целостной структуры двигательного действия (приема); формирование навыков многократного повторения двигательного действия (приема) на занятиях и в часы самоподготовки; работа со студентами, не усваивающими материал программы; формирование умений и навыков правомерного применения служебно-боевых приемов, оружия и спецсредств.

В констатирующем эксперименте принимали участие преподаватели кафедр физической культуры и специальной подготовки юридических вузов, осуществляющих подготовку специалистов для правоохранительных органов: Институт права, социального управления и безопасности (Ижевск), Ижевский филиал академии права и управления, Нижегородская академия МВД России (филиал), академия ФСИН России, Ижевский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), всего 60 человек. Со стажем работы до пяти лет — 40 человек: средний возраст — 26 лет; образование педагогическое (в области физической культуры и спорта) — 25 человек; педагогическое — десять человек; гуманитарное — три человека; техническое — два человека; дополнительное профессиональное образование по направлению

деятельности — пять человек. Со стажем работы свыше пяти лет — 20 человек: средний возраст — 42 года; образование педагогическое (в области физической культуры и спорта) — 14 человек; педагогическое — три человека; гуманитарное — три человека; техническое — один человек, дополнительное профессиональное образование по направлению деятельности — четыре человека.

В результате проведения экспертной оценки определен уровень подготовленности к преодолению затруднений по основным видам профессиональной деятельности.

Критерии оценки:

- содержательный: владение идеями современной педагогики и психологии, новейшими методическими приемами, передовым опытом обучения предмету;

- организационно-методический: организация восприятия и осмысления учебной информации, разработка индивидуального подхода к студентам, сочетание индивидуальной и групповой работы;

- коммуникативный: сплочение коллектива, организация влияния коллектива на отдельных обучаемых, установление доброжелательных отношений, убеждение студентов;

- диагностический: предвидение результата педагогического воздействия, анализ педагогической ситуации, определение зоны ближайшего развития личности, предвидение затруднений студентов, изучение психологических особенностей отстающих, изучение особенностей коллектива группы, учебных возможностей обучаемых, выявление причин появления отрицательных черт характера, невоспитанности, неуспеваемости;

- стимулирующе-регулирующий: регулирование деятельности студентов на основе полученной информации или при изменении ситуаций; изменение характера заданий отдельным студентам, используя в качестве стимула общественную и жизненно-практическую значимость обучения; возбуждение интереса, развитие творчества, поощрение, предъявление требований, порицание;

- проектировочно-целевой: определение дидактической и воспитательной цели, выработка оперативной, текущей и перспективной цели обучения;

- контрольно-оценочный: осуществление самоконтроля, создание благоприятной обстановки при контроле за слабоуспевающими, планирование учета занятий, своевременность стимулирования, периодичность стимулирования, творческая направленность, критика, гибкость, логичность мышления, абстрактное мышление, пространственное воображение, развитие стремления к выбору наиболее рациональных двигательных действий, организация самостоятельной работы.

Группой экспертов (заведующие кафедрами, профессорско-преподавательский состав, наставники начинающих преподавателей, специалисты по боевой и физической подготовке правоохранительных органов) осуществлялась оценка уровня подготовленности преподавателей к преодолению затруднений:

- 5 баллов: показатель развит очень хорошо и ярко выражен, проявляется часто и в различных видах деятельности;

- 4 балла: показатель заметно выражен, но может проявляться не постоянно, хотя отклонений в отрицательную сторону нет;

- 3 балла: показатель выражен ограниченно и неэффективно проявляется в деятельности;

- 2 балла: показатель выражен слабо, в проявлениях характерна отрицательная направленность.

На основании оценок, выставленных группой экспертов, подсчитывался индивидуальный уровень подготовленности каждого преподавателя к преодолению затруднений по формуле:

$$S = \sum Si / n,$$

где S — индивидуальный уровень подготовленности в баллах как среднее арифметическое экспертных оценок (интегральный показатель подготовленности к преодолению затруднений);

n — количество показателей;

Si — средняя оценка показателя.

На основе полученных в шкале отношений результатов выделено три уровня подготовленности к преодолению затруднений: низкий ($S < 3,5$), средний (S от 3,5 до 4,3) и высокий ($S > 4,3$).

Каждому уровню соответствует определенная деятельность преподавателя, которая включает в себя следующее:

- низкий уровень подготовленности соответствует репродуктивному (минимальному) уровню деятельности и характеризуется умением преподавателя лишь на примере показать, как выполнять систему упражнений и комбинаций и пересказать то, что знает сам, и так, как знает сам;

- средний уровень соответствует адаптивному уровню деятельности и характеризуется, кроме вышеизложенного, умением приспособить свое сообщение к возрастным и индивидуальным особенностям студентов. На этом уровне преподаватель сознает, что студенты плохо усваивают тот или иной прием, но не умеет научить их, т. е. он может видеть педагогическую задачу — учить лучше, но не умеет продуктивно ее решать;

- высокий уровень подготовленности соответствует локально-моделирующему уровню деятельности. Здесь преподаватель умеет не только передавать знания и умения, приспособив их к особенностям студентов, но и конструировать (моделировать) систему знаний, умений и навыков по отдельным темам, разделам, заранее учитывая, какие трудности при восприятии нового материала студенты могут встретить, чем они могут быть вызваны, как их преодолеть, как побудить интерес и внимание к системе спортивных упражнений, как и в какой последовательности дать обучающимся задания, чтобы сформировать у них нужные умения и навыки, успешно преодолевать большинство затруднений, встречающихся в его педагогической деятельности.

Результаты уровня подготовленности к преодолению затруднений в основных видах профессиональной деятельности представлены в *табл. 1*.

Таблица 1

Оценка уровня подготовленности к преодолению затруднений в основных видах педагогической деятельности (в баллах)

№ п/п	Основные виды деятельности преподавателя	Преподаватели, испытывающие затруднения	
		Стаж до 5 лет	Стаж более 5 лет
1	Проектировочно-целевой	2,2	3,6
2	Содержательный	2,6	3,8
3	Диагностический	2,7	3,9
4	Организационно-методический	2,9	3,5
5	Коммуникативный	3,1	3,8
6	Стимулирующе-регулирующий	3,4	4,3
7	Контрольно-оценочный	3,5	4,5

Результаты самооценки затруднений по реализации наиболее актуальных проблем процесса обучения преподавателей (см. *табл. 2*).

Освоение новых образовательных технологий заключается:

- во внедрении в учебный процесс традиционных, инновационных и альтернативных педагогических технологий;

- в переходе от обычных вербальных информационных форм обучения к активным методам и формам организации учебного процесса с включением элементов проблемного, научно-поиска;

- в широком использовании резервов самостоятельной работы студентов;

Таблица 2

Затруднения в видах педагогической деятельности по реализации наиболее актуальных проблем процесса обучения (в %)

№ п/п	Виды педагогической деятельности	Преподаватели, испытывающие затруднения	
		Стаж до 5 лет	Стаж более 5 лет
1	Освоение новых образовательных технологий	61	55
2	Формирование целостной структуры двигательного действия (приема)	42	35
3	Формирование навыков многократного повторения двигательного действия (приема) на учебно-тренировочных занятиях и в часы самоподготовки	48	32
4	Работа со студентами, не осваивающими учебный материал	59	41
5	Формирование умений и навыков правомерного применения физической силы, спецсредств и оружия	47	30

- в переносе акцента с обучающей деятельности преподавателя на познавательную деятельность студентов;

- в переходе от жестко регламентированных, контролируемых, алгоритмизированных способов организации учебно-воспитательного процесса и управления этим процессом к развивающим, активизирующим, интенсифицирующим его формам.

Деятельность по работе со студентами, не осваивающими учебный материал программы, предполагает формирование мотивационно-ценностного отношения студентов к изучаемым дисциплинам. Наиболее частые затруднения: неумение определить причину ошибки в изучаемом тактико-техническом действии; непонимание причин ошибки со стороны студентов; ошибки в методике обучения.

Деятельность по формированию навыков многократного повторения двигательного действия (приема) на учебно-тренировочных занятиях и в часы самоподготовки состоит из следующих структурных элементов: основ самоконтроля, планирования, рационального использования времени занятия; умение правильно использовать наглядные пособия; умения выделять характерные ошибки; знаний основ обучения двигательному действию; обеспечения мер безопасности; объяснения значимости многократного повторения тактико-технического действия для формирования устойчивого двигательного навыка при использовании в служебно-боевой обстановке.

Вид деятельности по формированию целостной структуры двигательного действия (приема) состоит из умения выделить ориентировочную основу действия, определить главное в двигательном действии и объясняемом материале, создать представление об использовании приема в ситуациях служебно-боевой деятельности.

Работа преподавателя по формированию умений и навыков правомерного применения физической силы, спецсредств и оружия состоит в изучении нормативно-правовых актов,

регламентирующих данный вид деятельности, применении инновационных форм: карточки-задания; проблемно-ситуационные задания; интерактивный тир с ситуациями «свой — чужой» и т. д.

Все перечисленные затруднения являются наиболее часто встречающимися в профессиональной деятельности молодых преподавателей. Эту проблему не решают и курсы повышения квалификации и переподготовки, к тому же явно заметен недостаток специальной литературы по теории и методике преподавания тактической, огневой подготовки и служебно-боевых приемов. А это важно, так как в педагогической практике преподавателей имеются существенные различия в преподавании тактико-технических действий (приемов) по служебно-боевым приемам, огневой и тактической подготовке.

Исходя из этого, перечисленные выше затруднения на пути их преодоления положительным образом повлияют на становление профессиональной деятельности молодого преподавателя и рост его педагогического мастерства, а также послужат определенной базой для разработки структурно-содержательной модели.

Таким образом, полученные результаты дают нам основание полагать, что подготовленность молодых преподавателей, осуществляющих подготовку специалистов для правоохранительных органов по специальности «Правоохранительная деятельность» к преодолению затруднений находится на низком уровне и требует дальнейшего изучения. Перспективным направлением исследования является разработка структурно-содержательной модели и педагогического сопровождения процесса подготовки к преодолению педагогических затруднений по дисциплинам (модулям): «Специальная подготовка» («Огневая подготовка», «Тактика применения специальных средств»), «Физическая культура и спорт» (раздел «Служебно-боевые приемы»), «Элективные дисциплины (модули) по физической культуре и спорту» (модуль «Служебно-боевые приемы»).

Пристатейный библиографический список

1. КонсультантПлюс : сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208501/ (дата обращения: 16.02.2018).
2. Васильев В. Л. Юридическая психология : учебник для вузов. 6-е изд. СПб. : Питер, 2009.
3. Дергачев В. Ф., Копотев С. Л., Шафигулин Х. Ш. Боевая подготовка сотрудников ГАИ МВД России. Специальные средства обучения. Ижевск : Изд-во Удмурт. ун-та, 1996.
4. Полянский В. П., Баркалов С. Н. Профессиографирование служебной деятельности сотрудников ОВД для целей служебно-боевой подготовки : метод. рекомендации. Орел : ОрЮИ МВД России, 2005.
5. Рос. газ. 2017. 9 янв.
6. Рос. газ. 2016. 6 июля.
7. СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
8. Рос. газ. 1997. 5 авг.
9. Деркач А. А., Исаев А. А. Педагогика и психология деятельности организатора детского спорта : учеб. пособие. М. : Просвещение, 1985.
10. Кан-Калик В. А. Учителю о педагогическом общении : кн. для учителя. М. : Просвещение, 1987.
11. Слостенин В. А., Мищенко А. И. Целостный педагогический процесс как объект профессиональной деятельности учителя. М. : Прометей, 1997.
12. Шадриков В. Д. Деятельность и способности. М. : Логос, 1994.
13. Полякова Т. С. Анализ затруднений в педагогической деятельности начинающих учителей. М. : Педагогика, 1983.
14. Кузьмина Н. В. Профессионализм личности преподавателя. М. : АПН, 1990.
15. Виноградова А. П. Исследование профессиональных затруднений учителей в построении образовательного процесса в основной школе // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 4.
16. Петунин О. В. Профессиональные затруднения педагога при внедрении ФГОС общего образования // Современные проблемы науки и образования. 2016. № 1.
17. Смышляев К. А. Профессионально-педагогические затруднения преподавателя физической культуры вуза при взаимодействии с иностранными студентами // Современные проблемы науки и образования. 2016. № 6.
18. Бабанский Ю. К. Оптимизация процесса обучения: общедидактический аспект. М. : Педагогика, 1977.

References

1. Konsul'tantPlyus : sajt. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208501/ (data obrashcheniya: 16.02.2018).
2. Vasil'ev V. L. Yuridicheskaya psihologiya : uchebnik dlya vuzov [Legal psychology : textbook for universities]. 6-e izd. SPb. : Piter, 2009.
3. Dergachev V. F., Kopotev S. L., Shafigullin H. Sh. Boevaya podgotovka sotrudnikov GAI MVD Rossii. Special'nye sredstva obucheniya [Military training of the traffic police of the MIA of Russia. Special learning tools]. Izhevsk : Izd-vo Udmurt. un-ta, 1996.
4. Polyanskiy V. P., Barkalov S. N. Professiografirovanie sluzhebnoj deyatelnosti sotrudnikov OVD dlya celej sluzhebno-boevoy podgotovki : metod. rekomendacii [Techniques of studying official activities of police officers for the purpose of training combat : methodical recommendations]. Orel : OrYUI MVD Rossii, 2005.
5. Ros. gaz. 2017. 9 yanv.
6. Ros. gaz. 2016. 6 iyulya.
7. SZ RF. 2011. № 7. St. 900.
8. Ros. gaz. 1997. 5 avg.
9. Derkach A. A., Isaev A. A. Pedagogika i psihologiya deyatelnosti organizatora detskogo sporta : ucheb. posobie [Pedagogy and psychology of a children's sport activities organizer : a tutorial]. M. : Prosveshchenie, 1985.
10. Kan-Kalikh V. A. Uchitel'yu o pedagogicheskom obshchenii : kn. dlya uchitelya [To a teacher about the pedagogical communication : teacher's book]. M. : Prosveshchenie, 1987.
11. Slastenin V. A., Mishchenko A. I. Celostnyj pedagogicheskij process kak ob'ekt professional'noj deyatelnosti uchitelya [Complete pedagogical process as the object of professional activity of a teacher]. M. : Prometej, 1997.
12. Shadrikov V. D. Deyatel'nost' i sposobnosti [Activities and abilities]. M. : Logos, 1994.
13. Polyakova T. S. Analiz zatrudnenij v pedagogicheskoj deyatelnosti nachinayushchih uchitelej [Techniques of studying official activities of police officers for the purpose of training combat: methodical recommendations]. M. : Pedagogika, 1983.

14. Kuz'mina N. V. *Professionalizm lichnosti prepodavatelya [Formation of pedagogical abilities]*. M. : APN, 1990.

15. Vinogradova A. P. *Issledovanie professional'nyh zatrudnenij uchitelej v postroenii obrazovatel'nogo processa v osnovnoj shkole [A study of professional difficulties of teachers in the construction of educational process in the primary school]* // *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya*. 2015. № 4.

16. Petunin O. V. *Professional'nye zatrudneniya pedagoga pri vnedrenii FGOS obshchego obrazovaniya [The professional difficulties of the teacher when implementing the FSES of General education]* // *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya*. 2016. № 1.

17. Smyshlyayev K. A. *Professional'no-pedagogicheskie zatrudneniya prepodavatelya fizicheskoy kul'tury vuza pri vzaimodejstvii s inostrannymi studentami [Professional and pedagogical difficulties of the PE teacher of the University when interacting with foreign students]* // *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya*. 2016. № 6.

18. Babanskij Yu. K. *Optimizaciya processa obucheniya: obshchedidakticheskij aspekt [Optimization of the learning process: general didactic aspect]*. M. : Pedagogika, 1977.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ

Статья посвящена вопросам правового регулирования отношений в сфере образования. Совершенствование системы образования является одним из приоритетных направлений деятельности государства. В этой связи особую значимость приобретают вопросы регламентации образовательной деятельности, которая должна обеспечить эффективное функционирование системы образования. Целью данного исследования является выявление особенностей законодательства об образовании, которые должны быть учтены при регламентации образовательной деятельности. В статье исследуются формы такой регламентации, а также анализируются особенности осуществления контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых государственными органами в отношении образовательных организаций. Использование сравнительно-правового и логического методов исследования позволило сделать вывод о необходимости разграничения предметов различных видов контроля (надзора) в сфере образования и полномочий контрольно-надзорных органов. Результаты, полученные авторами, являются основой для дальнейшего исследования и носят рекомендательный характер относительно совершенствования законодательства об образовании.

**Образовательная деятельность;
законодательство об
образовании;**

**федеральный государственный
образовательный стандарт;
образовательная организация;**

ЧЕРКАСОВ

Константин Валерьевич, заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права Нижегородского института управления РАНХиГС (г. Нижний Новгород), профессор кафедры конституционного, административного права и правового обеспечения государственной службы ФГБОУ ВО «Вятский государственный университет» (г. Киров), профессор кафедры государственного права ФГБОУ ВО «Хакасский государственный университет имени Н. Ф. Катанова» (г. Абакан), доктор юридических наук, доцент, cherkasovKV1978@yandex.ru.

ЛАПИНА

Екатерина Борисовна, аспирант кафедры конституционного и муниципального права Нижегородского института управления РАНХиГС, заместитель проректора по учебной работе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского» (г. Нижний Новгород), ekaterina_lapina@bk.ru.

**лицензирование
образовательной деятельности;
аккредитация**

Konstantin V. CHERKASOV,

the head of the Administrative, Financial and Information Law Chair of the RANEP (Nizhny Novgorod Institute of Management), the professor of the Constitutional, Administrative Law and Legal Support Chair of the Civil Service of the Federal State Educational Establishment of Higher Education of the Vyatka State University (Kirov), the professor of the State Law Chair of the Federal State Educational Establishment of Higher Education of the Khakas State University named after N. F. Katanov (Abakan), the doctor of law (Nizhny Novgorod), cherkasovKV1978@yandex.ru.

Ekaterina B. LAPINA,

the post-graduate student of the Constitutional and Municipal Law Chair of the RANEP (Nizhny Novgorod Institute of Management), the deputy vice rector for study at National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, ekaterina_lapina@bk.ru.

**Educational activity;
education legislation;**

**federal state educational standard;
educational institution;**

**licensing of education;
accreditation**

LEGAL REGULATION OF EDUCATION IN MODERN RUSSIA: A FEW CHALLENGES

The legal regulation of relations in educational sphere is the focus of the article below. The development of education system is the priority of the government policy which makes the regulation of education aimed at its effective performance one of the most important issues of today. The main objective of this research is to point out the particularities of legal regulation in the sphere of education which must be taken in consideration when one supervises educational activities. The article analyses the forms of such regulation and the nature of monitoring activities performed by government authorities regarding educational institutions. Legal and comparative methods employed in the research enable the authors to come to a conclusion that it is important to differentiate between the subjects of various types of control performed by government agencies as well as between their authority. The results achieved by the authors serve as guidelines and give the potential for the further research devoted to the development of educational legislation.

УДК 37(470+571)

Образование является одним из наиболее значимых социальных институтов современной России. Не случайно в основу государственной политики и правового регулирования в сфере образования положен принцип признания приоритетности образования (п. 1 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) [1]). Данный принцип означает, что государство признает необходимость особого внимания к защите конституционного права на образование (ст. 43 Конституции [2]) и принимает на себя ответственность за состояние системы образования.

Практика последних лет показывает, что государство, действительно, занимается процессами, происходящими в сфере образования. В настоящее время действует ряд государственных и ведомственных программ, направленных на развитие образования (постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы» [3]; постановление Правительства РФ от 23.05.2015 № 497 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2016–2020 годы» [4]; приказ Минобрнауки России от 29.02.2016 № 170 «Об утверждении ведомственной целевой программы «Развитие интегрированной системы обеспечения высококвалифицированными кадрами организаций оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации в 2016–2020 годах» [5]; приказ Минобрнауки России от 09.06.2016 № 698 «Об утверждении ведомственной целевой программы “Российская электронная школа” на 2016–2018 годы» [6]), активно обновляются федеральные государственные стандарты, разрабатываются примерные образовательные программы, создаются специальные условия для получения образования лицами, имеющими проблемы со здоровьем, в процесс обучения внедряются дистанционные технологии, в целях вовлечения в образовательный процесс представителей работодателей ведется работа по развитию сетевых форм реализации образовательных программ, созданию на базе научно-исследовательских и иных организаций подразделений образовательных организаций, обеспечивающих практическую подготовку обучающихся, в целях удовлетворения потребностей различных отраслей экономики проводится оптимизация сети образовательных организаций.

Помимо перечисленных выше мероприятий одним из важнейших аспектов обеспечения защиты права на образование является создание эффективной системы государственной регламентации образовательной деятельности.

Вместе с тем в настоящее время качество правового регулирования этой сферы правоотношений оставляет желать лучшего. Данное обстоятельство обусловлено спецификой нормативного материала, составляющего законодательство об образовании, которая не была учтена законодателем при регулировании вопросов регламентации образовательной деятельности.

В соответствии с действующим законодательством государственная регламентация образовательной деятельности включает в себя лицензирование образовательной деятельности, государственную аккредитацию образовательной деятельности, федеральный государственный контроль качества образования и федеральный государственный надзор в сфере образования (ч. 2 ст. 90, ч. 1 ст. 93 Закона об образовании).

Лицензирование, как деятельность по предоставлению (переоформлению) лицензий и лицензионному контролю, состоит в проверке соискателей лицензии и лицензиатов на соответствие их лицензионным требованиям и принятии по результатам такой проверки решений о выдаче (переоформлении) лицензии, отказе в выдаче (переоформлении) лицензии или применения в отношении лицензиатов мер юридического воздействия (п. 1 ст. 3 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее — Закон о лицензировании) [7]; п. 4–8 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства РФ от 28.10.2013 № 966 «О лицензировании образовательной деятельности» (далее — Положение о лицензировании) [8]). Применительно к сфере образования соответствующие лицензионные требования содержатся в Законе об образовании, Положении о лицензировании, а также в федеральных государственных образовательных стандартах (подп. «б» «г», «д», «е» и «ж» п. 4, подп. «а»–«в» п. 5, подп. «б», «г»–«к» п. 6, подп. «а»–«г» п. 7, п. 8 Положения о лицензировании; ч. 1 ст. 8 Закона о лицензировании).

Сущность государственной аккредитации образовательной деятельности и федерального государственного контроля качества образования заключается в проверке образовательной деятельности в целях установления ее соответствия или несоответствия требованиям, установленным федеральными государственными образовательными стандартами (ч. 2 ст. 92, ч. 9 ст. 93 Закона об образовании). Принципиальное различие указанных процедур заключается в том, что государственная аккредитация образовательной деятельности носит предварительный характер (предшествует выдаче свидетельства о государственной аккредитации), а федеральный

государственный контроль качества образования осуществляется в отношении лиц, обладающих таким свидетельством. При этом обе эти процедуры предусматривают проверку организаций, осуществляющих образовательную деятельность, на соответствие одним и тем же требованиям, установленным федеральными государственными образовательными стандартами.

Федеральный государственный надзор в сфере образования представляет собой деятельность, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушения требований законодательства об образовании (ч. 1–3 ст. 93 Закона об образовании). При определении предмета данного вида надзора необходимо обратиться к смыслу, который заложен законодателем в понятие законодательства об образовании.

Законом об образовании (ч. 1 ст. 4) установлено, что понятие «законодательство об образовании» включает в себя Конституцию, Закон об образовании, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, содержащие нормы, регулирующие отношения в сфере образования. Следует отметить, что такое понимание законодательства об образовании является новеллой Закона об образовании. Предшествующий ему Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» (ч. 1 ст. 3) [9], помимо указанного Закона, относил к законодательству об образовании лишь нормативные правовые акты, принимаемые в соответствии с ним. Новый Закон об образовании значительно расширил и размыл границы понятия «законодательство об образовании». Теперь для признания нормативного правового акта составной частью законодательства об образовании достаточно, чтобы в нем содержались нормы, регулирующие отношения в сфере образования, вне зависимости от наличия или отсутствия в таком нормативном правовом акте указания, что он принят в соответствии с Законом об образовании.

Столь широкое понятие законодательства об образовании создает трудности при разграничении предмета лицензионного контроля, федерального государственного контроля качества образования и федерального государственного надзора в сфере образования, являющихся обособленными друг от друга составляющими государственной регламентации образовательной деятельности (ч. 2 ст. 90 Закона об образовании).

Отношения в сфере образования представляют собой совокупность общественных отношений по реализации права граждан на образование, целью которых является освоение обучающимися содержания образовательных программ (образовательные отношения), и общественные

отношения, которые связаны с образовательными отношениями и целью которых является создание условий для реализации прав граждан на образование (п. 30 ст. 2 Закона об образовании). Субъектами правоотношений в сфере образования являются обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, педагогические работники и их представители, организации, осуществляющие образовательную деятельность, федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и их объединения (п. 31 и 32 ст. 2 Закона об образовании).

Положение о лицензировании, определяющее лицензионные требования к наличию у лицензиата (соискателя лицензии) ресурсов, необходимых для осуществления образовательной деятельности, и устанавливающее порядок осуществления лицензирования образовательной деятельности, регулирует отношения, возникающие между субъектами правоотношений в сфере образования, что автоматически причисляет этот нормативный правовой акт к актам законодательства об образовании. Это означает, что содержащиеся в Положении о лицензировании соответствующие требования являются одновременно как предметом лицензирования, так и федерального государственного надзора в сфере образования.

Кроме того, Положение о лицензировании содержит нормы, напрямую отсылающие к Закону об образовании (подп. «г», «д», «е» и «ж» п. 4, подп. «а»–«в» п. 5, подп. «г»–«к» п. 6, подп. «а»–«г» п. 7, п. 8 Положения о лицензировании). Соответствующие требования Закона об образовании также являются предметом лицензионного контроля и федерального государственного надзора в сфере образования.

Федеральные государственные стандарты представляют собой совокупность установленных Минобрнауки России обязательных требований к образованию определенного уровня и (или) к профессии, специальности и направлению подготовки (п. 6 ст. 2 Закона об образовании). Следовательно, федеральные государственные образовательные стандарты также являются составной частью законодательства об образовании. Положение о лицензировании, отсылая к требованиям федеральных государственных образовательных стандартов (подп. «б» и «е» п. 4, подп. «б», «д», «е» и «з» п. 6 Положения о лицензировании), устанавливает соответствующие требования в качестве лицензионных, не исключая их при этом из предмета федерального государственного надзора в сфере образования, федерального государственного контроля качества образования и государственной аккредитации образовательной деятельности.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о частичном совпадении предмета лицензионного контроля, государственной аккредитации образовательной деятельности, федерального государственного надзора в сфере образования и федерального государственного контроля качества образования.

При этом действующее в настоящее время законодательство предусматривает различные последствия нарушений, выявленных в рамках указанных видов контроля (надзора). Так, например, в качестве санкции, применяемой по результатам мероприятий, проведенных в рамках федерального государственного надзора в сфере образования, к нарушителям законодательства в сфере образования может быть применен запрет приема (ч. 7 ст. 93 Закона об образовании), что не предусмотрено при осуществлении лицензионного контроля. Кроме того, при неисполнении выданного в рамках лицензионного контроля повторного предписания об устранении нарушений лицензионных требований, которые по своей сути являются также нарушениями законодательства об образовании, лицензирующий орган имеет право обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии только в том случае, если лицензиатом не устранены нарушения, отнесенных законом к категории грубых (ч. 11 ст. 20 Закона о лицензировании). В рамках мероприятий по федеральному государственному надзору в сфере образования аннулирование лицензии возможно при повторном неустранении любых (не обязательно грубых) нарушений законодательства об образовании, являющихся лицензионными требованиями (ч. 8 ст. 93 Закона об образовании). Следует также отметить, что при осуществлении мероприятий по федеральному государственному контролю качества образования в качестве мер административного воздействия, применяемых при выявлении несоответствия федеральным государственным образовательным стандартам, используются такие меры как приостановление и лишение государственной аккредитации образовательной деятельности (ч. 9 ст. 93 Закона об образовании). Выдача предписания, запрет приема и аннулирование лицензии в рамках федерального государственного контроля качества образования не допускается.

Так, одним из лицензионных требований, установленных Положением о лицензировании (со ссылкой на Закон об образовании) в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность на основании лицензии и имеющих государственную аккредитацию, является наличие у таких организаций образовательных программ, разработанных в соответствии с федеральными государственными образовательными

стандартами (подп. «г» п. 6 Положения о лицензировании; ч. 7 ст. 12 Закона об образовании). Любое отклонение образовательных программ от требований федеральных государственных образовательных стандартов будет одновременно являться нарушением законодательства об образовании, лицензионных требований и федеральных государственных образовательных стандартов. Следовательно, соблюдение организацией, осуществляющей образовательную деятельность, указанного требования может быть предметом и лицензионного контроля, и федерального государственного надзора в сфере образования, и федерального государственного контроля качества образования. Вместе с тем, при выявлении этого нарушения в рамках мероприятий по лицензионному контролю или федеральному государственному надзору в сфере образования организации — нарушителю будет выдано предписание об устранении нарушения (ч. 6 ст. 93 Закона об образовании; п. 3 ч. 1 ст. 7 Закона о лицензировании; п. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Закон о защите прав [10]); в первом случае (при лицензионном контроле) нарушитель также будет привлечен к административной ответственности (ч. 3 ст. 19.20 КоАП [11]); а в случае если указанное нарушение не будет устранено, такой организации будет запрещен прием (ч. 7 ст. 93 Закона об образовании (только при осуществлении федерального государственного надзора в сфере образования), приостановлено действие лицензии с последующим ее аннулированием (ч. 8 ст. 93 Закона об образовании; ч. 1, 11 и 12 ст. 20 Закона о лицензировании). В случае если аналогичное нарушение будет выявлено при осуществлении федерального государственного контроля качества образования, соответствующей организации будет приостановлено действие государственной аккредитации с последующим ее лишением (ч. 9 ст. 93 Закона об образовании); действие лицензии в этом случае затронуто не будет, что позволит этой организации продолжать осуществление образовательной деятельности.

Таким образом, за одно и то же нарушение в отношении образовательной организации могут быть применены разные административные меры и установлены ограничения. Следует также отметить, что все перечисленные виды контроля (надзора) в отношении одной организации могут осуществляться одним государственным органом (п. 5.1, 5.2, 5.9 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденного постановлением Правительства РФ

от 15.07.2013 № 594 [12]). Это означает, что, осуществляя одновременно процедуры федерального государственного надзора в сфере образования, федерального государственного контроля качества образования и лицензионного контроля, имеющий соответствующие полномочия государственный орган может применить в отношении одного поднадзорного лица несколько санкций за одно и то же нарушение законодательства об образовании. Данное обстоятельство противоречит конституционным положениям, по смыслу которых никто не может дважды нести ответственность за одно и то же правонарушение (ч. 1 ст. 50 Конституции).

Вышеизложенное свидетельствует, что разграничение функций по лицензионному контролю, федеральному государственному надзору в сфере образования и федеральному государственному контролю качества образования имеет не только теоретическое, но и практическое значение, что требует детальной проработки данного вопроса.

Как отмечалось выше, действующее законодательство под отношениями в сфере образования понимает совокупность правоотношений, включающих в себя как отношения, целью которых является освоение обучающимися образовательных программ, так и отношения, целью которых является создание условий для реализации прав граждан на образование (п. 30 ст. 2 Закона об образовании). Это означает, что к сфере образования отнесены не только отношения между обучающимися и организациями (индивидуальными предпринимателями), реализующими образовательные программы, но и отношения, связанные с привлечением педагогических работников, социальной помощью обучающимся, финансово-хозяйственной деятельностью образовательных организаций и пр. Именно благодаря столь широкому спектру отношений, составляющих сферу образования, некоторые авторы относят образовательное право к числу комплексных отраслей права [13, с. 11].

Специфика комплексной отрасли права заключается в том, что составляющие такую отрасль правовые нормы одновременно являются и нормами иных отраслей права (трудового, административного, финансового, гражданского и других отраслей права). Двойственная природа правовых норм, регулирующих отношения в сфере образования, не была учтена законодателем в полной мере, что также спровоцировало многочисленные проблемы правоприменения в сфере государственной регламентации образовательной деятельности.

Так, отношения, возникающие между образовательной организацией и педагогическими работниками, относятся как к категории трудовых отношений, так и отношений в сфере образования.

Законодательство об образовании включает в себя все федеральные и региональные нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие отношения в сфере образования (ч. 1 ст. 4 Закона об образовании). В то же время федеральные законы и законы субъектов РФ, содержащие нормы трудового права, относятся к трудовому законодательству (ч. 1 ст. 5 ТК [14]). Нормы права, определяющие правовой статус педагогических работников (перечень прав и обязанностей, требования к образовательному цензу, ограничения к педагогической деятельности, режим рабочего времени), содержатся как в Законе об образовании (гл. 5), так и в ТК (гл. 52). Следовательно, оба этих нормативных акта являются одновременно составляющими законодательства об образовании и трудового законодательства. Вместе с тем осуществление федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, отнесено к компетенции федеральной инспекции труда (ст. 353 ТК), в то время как федеральный государственный надзор в сфере образования осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ (в рамках переданных полномочий Российской Федерации) (ч. 1 ст. 93 Закона об образовании).

В связи с изложенным к компетенции федеральной инспекции труда относится надзор за соблюдением всех норм трудового права, независимо от того, в какой нормативный правовой акт они включены. Аналогичная позиция заложена в законодательстве об образовании в отношении федерального государственного надзора в сфере образования и органов, уполномоченных на его осуществление.

Таким образом, расширение Законом об образовании границ законодательства об образовании породило проблему дублирования полномочий контрольно-надзорных органов и, как следствие, нарушение принципа недопустимости проверки одних и тех же обязательных требований несколькими органами государственного контроля (надзора) (п. 5 ст. 3 Закона о защите прав). В связи с вышеизложенным становятся актуальными вопросы допустимых пределов мероприятий по контролю, проводимых в рамках надзора за соблюдением законодательства в сфере образования.

Конституционный Суд РФ неоднократно указывал на обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования (постановления Конституционного Суда РФ от 13.12.2001 № 16-П «По делу о проверке

конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы “Об основах платного землепользования в городе Москве” в связи с жалобой гражданки Т. В. Близинской» [15] и от 28.02.2006 № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “О связи” в связи с запросом Думы Корякского автономного округа» [16]). В юридической литературе также отмечается, что принцип определенности закона является неотъемлемым элементом принципа верховенства права и требует от правовых норм соответствия таким критериям качества закона, как точность, ясность, формальная определенность и системная согласованность [17,

с. 20–25; 18, с. 17–25]. Вместе с тем в действующем законодательстве, устанавливающем правила регламентации образовательной деятельности, указанные принципы равенства, справедливости и определенности закона своего отражения не получили.

В целом приходится констатировать, что в настоящее время правовое регулирование государственной регламентации образовательной деятельности далеко от совершенства и требует существенных изменений в части разграничения предметов различных видов контроля (надзора) и полномочий контрольно-надзорных органов с учетом специфики сферы образования.

Пристатейный библиографический список

1. СЗ РФ. 2012. № 23 (Ч. I). Ст. 7598.
2. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
3. СЗ РФ. 2014. № 17. Ст. 2058.
4. СЗ РФ. 2015. № 22. Ст. 3232.
5. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Гарант».
6. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Гарант».
7. СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
8. СЗ РФ. 2013. № 44. Ст. 5764.
9. ВСНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.
10. СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.
11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
12. СЗ РФ. 2013. № 29. Ст. 3971.
13. Шкатула В. И. Образовательное право : учебник для вузов. М. : Норма, 2001.
14. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.
15. СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. 2). Ст. 5014.
16. СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1230.
17. Ефремов А. В. О правовых позициях конституционного правосудия в механизме защиты социальных прав граждан, уволенных с военной службы // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 9.
18. Пресняков М. В. Конституционная концепция правовой определенности // Современное право. 2010. № 1.

References

1. SZ RF. 2012. № 23 (CH. I). St. 7598.
2. Konstituciya Rossijskoj Federacii, prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 [The Constitution of the Russian Federation, is adopted by national vote 12.12.1993] // SZ RF. 2009. № 4. St. 445.
3. SZ RF. 2014. № 17. St. 2058.
4. SZ RF. 2015. № 22. St. 3232.
5. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz spravocnoej pravovoj sistemy «Garant».
6. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz spravocnoej pravovoj sistemy «Garant».
7. SZ RF. 2011. № 19. St. 2716.
8. SZ RF. 2013. № 44. St. 5764.
9. VSND i VS RF. 1992. № 30. St. 1797.
10. SZ RF. 2008. № 52 (CH. 1). St. 6249.
11. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30.12.2001 № 195-FZ [Russian Federation Code of Administrative Offences from 30.12.2001 № 195-FZ] // SZ RF. 2002. № 1 (Ch. 1). St. 1.
12. SZ RF. 2013. № 29. St. 3971.

13. Shkatulla V. I. *Obrazovatel'noe pravo : uchebnik dlya vuzov [Educational right : the textbook for higher education institutions].* M. : Norma, 2001.
14. *Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii ot 30.12.2001 № 197-FZ [Labor Code of the Russian Federation from 30.12.2001 № 197-FZ] // SZ RF. 2002. № 1 (Ch. 1). St. 3.*
15. SZ RF. 2001. № 52 (CH. 2). St. 5014.
16. SZ RF. 2006. № 11. St. 1230.
17. Efremov A. V. *O pravovyh pozitsiyah konstitucionnogo pravosudiya v mekhanizme zashchity social'nyh prav grazhdan, uvolennyh s voennoj sluzhby [About legal positions of the constitutional justice in the mechanism of protection of the social rights of the citizens discharged from military service] // Pravo v Vooruzhennyh Silah. 2014. № 9.*
18. Presnyakov M. V. *Konstitucionnaya koncepciya pravovoj opredelennosti [Constitutional concept of legal definiteness] // Sovremennoe pravo. 2010. № 1.*

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВЗЯТОЧНИЧЕСТВО: СОЦИАЛЬНАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ НОВОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ МОДЕЛИ

Совершенствование законодательной основы борьбы с коррупцией является одним из приоритетных направлений совершенствования законодательства Российской Федерации. Цель данного исследования заключается в проведении критического анализа статистических данных правоприменения в области борьбы с коррупцией. Статья посвящена изучению новой законодательной модели, заключающейся в дифференциации уголовной ответственности за взяточничество в зависимости от размера взятки, и анализу социальной обусловленности установленных мер ответственности за получение-дачу взятки. При написании данной научной статьи использован значительный массив специальных источников. Автором статьи констатируется, что изменения, вносимые в уголовное законодательство Российской Федерации об ответственности за взяточничество и влекущие ее смягчение, не всегда основаны на анализе данных правоприменительной статистики, свидетельствующем о неблагоприятных тенденциях распространения коррупции, не создающих социальной базы для формирования либерального вектора уголовной политики в сфере борьбы с коррупцией. Автором приведен показательный факт отсутствия анализа социально-правовой обусловленности установления льготных мер ответственности за мелкое взяточничество, в связи с этим актуальность статьи с точки зрения возможных перспектив совершенствования российского уголовного законодательства не вызывает сомнения. Сформирован вывод о том, что изменения и дополнения в уголовное законодательство Российской Федерации в части, касающейся борьбы с коррупцией, должны быть более продуманными, соответствовать целям уголовной политики и основываться на анализе судебной практики. Результаты исследования могут быть использованы для подготовки обоснованных законодательных инициатив.

БИРЮКОВА

Юлия Сергеевна,
аспирант кафедры уголовного
права и криминологии ВГУЮ
(РПА Минюста России) (г. Москва),
ylia2601@mail.ru.

**Коррупция;
взяточничество;
размер взятки;
мелкое взяточничество;
дифференциация ответственности;
обусловленность;
меры ответственности**

**Yuliya S.
BIRYUKOVA,**
the post-graduate of the Criminal
Law and Criminology Chair
of the All-Russian State University
of Justice (Moscow),
ylia2601@mail.ru.

DIFFERENTIATION OF CRIMINAL LIABILITY FOR BRIBERY: SOCIAL CONDITIONALITY OF NEW LEGISLATIVE MODEL

**Corruption;
bribery;
size of bribe;
small bribery;
differentiated responsibility;
conditionality;
responsibility measures**

Improving anti-corruption legislation is one of the priorities of directions of improvement of the legislation of the Russian Federation. The purpose of this study is the critical analysis of the statistical data of law enforcement in the fight corruption. The article concentrates on the studying of the new legislative model consisting in differentiation of criminal liability for bribery depending on the bribe size, and the analysis of social conditionality of the established measures of responsibility for bribery. For a writing of this scientific article the considerable file of special sources has been used. The author of this article considers that amendments of Criminal law of Russia about mitigation of punishment for the bribery often are not based on the statistical data of the law enforcement which reflect unfortunate trends of distribution of corruption, that should interfere with liberalization of a criminal policy in sphere of corruption crimes. In this article the fact of absence of the analysis social and legal grounds of a leniency for petty corruption has been presented. The author is talking about the article is very actual for today and useful to perfection of the Russian criminal law. The author came to the conclusion that the changes and additions to the criminal legislation of the Russian Federation in the part concerning the fight against corruption, need to be more elaborate, consistent with the objectives of criminal policy and based on the analysis of judicial practice. The results of the study can be used for making informed legislative initiatives.

Коррупция — сложное социальное, политическое и экономическое явление, затрагивающее все страны, подрывающее демократические институты, замедляющее экономическое развитие и приводящее к социально-экономической и политической нестабильности любого государства. Динамика общественно-политических и экономических процессов, появление новых общественных отношений, нуждающихся в уголовно-правовом регулировании, качественные и количественные изменения преступности в стране, необходимость соответствия международным стандартам и принятым международным документам обуславливают необходимость постоянного обновления законодательства [1, с. 439].

На современном этапе совершенствование законодательной основы борьбы с коррупцией является одним из приоритетных направлений совершенствования законодательства РФ. Наиболее откровенным и опасным проявлением коррупции является взяточничество — сложное и иммигрирующее социально-правовое явление, характеризующееся многими признаками. Правильный и своевременный их учет этих признаков позволяет максимально дифференцировать ответственность и адекватно реагировать на различные конкретные проявления взяточничества с учетом степени их общественной опасности. Одним из признаков составов дачи — получения взятки, а также посредничества во взяточничестве, существенно влияющих на общественную опасность преступления, является размер взятки.

Последние нововведения в УК [2], касающиеся ответственности за взяточничество, были в той или иной мере обусловлены попыткой законодателя учесть размер взятки в конструкции уголовно-правовых норм и установить пределы ответственности именно с учетом данного признака состава преступления. В частности, Федеральным законом от 04.05.2011 № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» [3] в ст. 290 УК ответственность за взятку дифференцирована в зависимости от размера: взятка простая — до 25 тыс. руб.; взятка в значительном размере — от 25 до 150 тыс. руб.; взятка в крупном размере — от 150 тыс. руб. до 1 млн руб.; взятка в особо крупном размере — свыше 1 млн руб. При этом в пояснительной записке к проекту федерального закона № 502299-5 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области

противодействия коррупции» [4] указывается на то, что «общественная опасность взяточничества во многом обусловлена размером взятки. Однако УК с учетом внесенных данным Законом изменений, не в должной мере отражает данное положение дел. В нем предусматривается ответственность за простую взятку (до 150 тыс. руб.) и взятку в крупном размере (свыше 150 тыс. руб.)».

Полагаем целесообразным отметить, что не всегда изменения, вносимые в уголовное законодательство РФ, основаны на твердой эмпирической базе. Так, данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ, по ст. 290 УК в период, предшествующий принятию этого закона, свидетельствовали о неблагоприятной тенденции судимости за получение взятки: в 2009 г. всего осуждено 1 837 лиц, а в 2010 г. — 2 032 лица [5]. При этом обозначила себя тенденция роста числа осужденных как за получение взятки в размере до 150 тыс. руб., так и за получение взятки в размере, превышающем указанную сумму. Анализ сроков лишения свободы, назначаемых судами за совершение преступления, предусмотренного ст. 290 УК, позволяет сделать вывод о том, что в большинстве случаев потенциал установленных в данной норме санкций использовался судами не в полной мере.

Выходит, повышение эффективности уголовно-правового запрета на получение взятки могло быть достигнуто за счет, в том числе, назначения судами лишения свободы на сроки, близкие к максимальным по санкциям соответствующих норм. В то же время ответственность за получение взятки в размере до 150 тыс. руб., по сути, была смягчена, а за получение взятки в размере, превышающем 150 тыс. руб., усилена.

Далее, Федеральным законом от 03.07.2016 № 324-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» [6] (далее — Закон об изменениях в УК) УК дополнен ст. 291.2, устанавливающей ответственность за мелкое взяточничество. Идея законодательного оформления уголовной ответственности за мелкое взяточничество (заодно и мелкий коммерческий подкуп) с суммой взятки до 10 тыс. руб. была озвучена на заседании Совета по противодействию коррупции 26 января 2016 г. со ссылкой на недопустимость распыления сил в борьбе с коррупцией [7].

В то же время в пояснительной записке к проекту федерального закона № 1079243-6 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации № 1079243-6 [8] не был представлен анализ данных, свидетельствующих о социально-правовой обусловленности установления таких мер.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 291.2 УК получение взятки, дача взятки лично или через посредника в размере, не превышающем 10 тыс. руб., влекут ответственность в виде штрафа в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех месяцев, либо исправительных работ на срок до одного года, либо ограничения свободы на срок до двух лет, либо лишения свободы на срок до одного года.

При этом следует учитывать, что ответственность за получение и дачу взятки дифференцирована ст. 290 и 291 УК. Однако в ст. 291.2 УК, введенной Законом об изменениях в УК, установлены равные меры ответственности за указанные преступления. Более того, диспозиции норм, включенных в ст. 291.2 УК РФ, являются отсылочными и, по сути, размером взятки до десяти тыс. руб. охватываются все варианты дачи-получения взятки, совершенные при отягчающих и особо отягчающих обстоятельствах [9, с. 51–56.]. При наличии последних (например, противоправного характера действий (бездействия), за которые передается взятка, вымогательства взятки), возникает конкуренция норм, содержащих квалифицированный и привилегированный составы, и применению подлежит последняя норма [10, с. 83].

Такое законодательное решение представляется неверным. По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, по ч. 1 ст. 290 УК в 2013 г. всего осуждено 375 лиц, в 2014 г. — 249 лиц, в 2015 г. — 189 лиц. За указанный период судами в качестве основного наказания судами назначались, в том числе штраф (92 %) и лишение свободы (1 %). Одновременно по ч. 1 ст. 291 УК в 2013 г. всего осуждено 574 лица, в 2014 г. — 336 лиц, в 2015 г. — 259 лиц. За указанный период в качестве основного наказания судами назначались, в том числе штраф (90 %) и лишение свободы (3 %) [11]. Зададим вопрос, столь ли необходимо было еще более смягчать ответственность за проявления взяточничества в размере до десяти тысяч рублей? Мы склоняемся к отрицательному ответу на него с учетом следующих обстоятельств.

Приведенные выше статистические данные, помимо прочего, свидетельствуют о снижении количества преступлений, предусмотренных частями первыми ст. 290 и 291 УК (получение взятки и дача взятки, сумма которой не превышает 25 тыс. руб.), в связи с чем можно предположить, что применение законодательства в этой части давало повод для оптимизма.

Необходимо также обратить внимание на то, что преступление, ответственность за которое установлена ч. 1 ст. 290 УК, как законодатель, так и суды, выносящие обвинительные приговоры, относят к деянию, обладающему большей степенью общественной опасности, по сравнению с преступлением, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 291 УК. Исходя из этого, справедливость установления в ст. 291.2 УК равных мер ответственности вызывает сомнение.

Таким образом, основанная на размере предмета взятки дифференциация ответственности за взяточничество не в полной мере соответствует целям борьбы с коррупцией и не основана на данных судебной статистики.

Об отсутствии единого вектора законодательной модели уголовной ответственности за взяточничество также свидетельствует решение не включать ст. 291 и 291.2 УК в пункт «а» ч. 1 ст. 104.1 УК, что исключает возможность принудительного безвозмездного изъятия и обращения в собственность государства на основании обвинительного приговора имущества, добытого в результате совершения указанных преступлений.

Своими решениями дифференцировать ответственность за взяточничество размерами предмета взятки (особенно в связи с выделением мелкого взяточничества) законодатель продемонстрировал убежденность в приоритетности именно этого признака состава преступления перед другими, в уголовно-правовой оценке рассматриваемых преступлений.

При этом, на наш взгляд, им не учтено, что опасность взяточничества определяется не только размером взятки [12, с. 201], но и другими обстоятельствами (например, коррупционным сговором, статусом должностного лица, характером совершаемого за взятку деяния, возможными последствиями акта получения-передачи взятки для авторитета государственной власти или органов местного самоуправления и др.).

Проведенный анализ приводит нас к убеждению в том, что изменения и дополнения в уголовное законодательство РФ в части, касающейся борьбы с коррупцией, должны быть более продуманными, соответствовать, прежде всего, целям уголовной политики и основываться на анализе судебной практики. Только в таком случае меры, предпринимаемые законодателем в этом сегменте уголовного законодательства, могут быть эффективными.

Пристатейный библиографический список

1. Комиссаров В. С. Характеристика состояния и основные тенденции развития уголовного законодательства России // Актуальные вопросы государства и права в Российской Федерации и в Республике Македонии : сб. науч. ст. Вып. 1 / отв. ред. А. Е. Шерстобитов. М. : Статут, 2006.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
3. СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2714.
4. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности // Государственная Дума : сайт. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=502299-5&02> (дата обращения: 05.06.2017).
5. Данные судебной статистики // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации : сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 07.06.2017).
6. СЗ РФ. 2016. № 27 (Ч. II). Ст. 4257.
7. Заседание Совета по противодействию коррупции 26 января 2016 г. // Президент России : сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/51207> (дата обращения: 05.06.2017).
8. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности // Государственная Дума : сайт. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_6.nsf/ByID/38706618B2F2ADCF43257FBD00473DA3/\\$File/%D0%9F%D0%97.pdf?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_6.nsf/ByID/38706618B2F2ADCF43257FBD00473DA3/$File/%D0%9F%D0%97.pdf?OpenElement) (дата обращения: 01.06.2017).
9. Егорова Н. А., Егоров А. Г., Гордейчик С. А. Антикоррупционные новеллы уголовного законодательства // Законность. 2017. № 1.
10. Иногамова-Хегай Л. В. Конкуренция уголовно-правовых норм при квалификации преступлений. М. : ИНФРА-М, 2002.
11. Данные судебной статистики // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации : сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 07.06.2017).
12. Волженкин Б. В. Служебные преступления. М. : Юрист, 2000.

References

1. Komissarov V. S. *Harakteristika sostoyaniya i osnovnye tendencii razvitiya ugovolnogo zakonodatel'stva Rossii* [Characteristic of a state and main tendencies of development of the criminal legislation of Russia] // *Aktual'nye voprosy gosudarstva i prava v Rossijskoj Federacii i v Respublike Makedonii* : sb. nauch. st. Vyp. 1 / otv. red. A. E. Sherstobitov. M. : Statut, 2006.
2. *Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 13.06.1996 № 63-FZ* [Criminal Code of the Russian Federation from 13.06.1996 № 63-FZ] // SZ RF. 1996. № 25. St. 2954.
3. SZ RF. 2011. № 19. St. 2714.
4. *Avtomatizirovannaya sistema obespecheniya zakonodatel'noj deyatel'nosti* [The automated system of ensuring legislative activity] // Gosudarstvennaya Duma : sajt. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=502299-5&02> (data obrashcheniya: 05.06.2017).
5. *Dannye sudebnoj statistiki* [Data of judicial statistics] // Sudebnyj departament pri Verhovnom Sude Rossijskoj Federacii : sajt. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (data obrashcheniya: 07.06.2017).
6. SZ RF. 2016. № 27 (Ch. II). St. 4257.
7. *Zasedanie Soveta po protivodejstviyu korrupcii 26 yanvarya 2016 g.* // Prezident Rossii [Meeting of Council for anti-corruption on January 26, 2016 // President of Russia] : sajt. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/51207> (data obrashcheniya: 05.06.2017).
8. *Avtomatizirovannaya sistema obespecheniya zakonodatel'noj deyatel'nosti* [The automated system of ensuring legislative activity] // Gosudarstvennaya Duma : sajt. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_6.nsf/ByID/38706618B2F2ADCF43257FBD00473DA3/\\$File/%D0%9F%D0%97.pdf?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_6.nsf/ByID/38706618B2F2ADCF43257FBD00473DA3/$File/%D0%9F%D0%97.pdf?OpenElement) (data obrashcheniya: 01.06.2017).
9. Egorova N. A., Egorov A. G., Gordejchik S. A. *Antikorrupcionnye novelly ugovolnogo zakonodatel'stva* [Anti-corruption short stories of the criminal legislation] // *Zakonnost'*. 2017. № 1.
10. Inogamova-Hehaj L. V. *Konkurenciya ugovolno-pravovyh norm pri kvalifikacii prestuplenij* [The competition of criminal precepts of law at qualification of crimes]. M. : INFRA-M, 2002.
11. *Dannye sudebnoj statistiki* [Data of judicial statistics] // Sudebnyj departament pri Verhovnom Sude Rossijskoj Federacii: oficial'nyj sajt. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (data obrashcheniya: 07.06.2017).
12. Volzhenkin B. V. *Sluzhebnye prestupleniya* [Office crimes]. M. : Yurist, 2000.

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕЦЕЛЕВОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

ПОЛОСИН

Сергей Александрович,
аспирант Высшей школы
государственного аудита
(факультет) Московского
государственного университета
им. М. В. Ломоносова (г. Москва),
sapolosin@mail.ru.

В настоящее время правоприменительная и судебная практика по привлечению к ответственности за совершение нецелевого использования бюджетных средств существенно изменилась по содержанию. Новые подходы к оценке целевого характера бюджетных расходов, применяемые контрольно-счетными органами существенно затрудняют возможность квалификации нецелевого использования бюджетных средств в связи с отсутствием системного подхода к определению оснований привлечения к юридической ответственности за совершение бюджетного нарушения и административного правонарушения, что влечет за собой также отсутствие судебной практики по вынесению приговоров за нецелевое расходование бюджетных средств.

Отсутствуют научные разработки в сфере систематизации бюджетно-правовой (финансово-правовой), административной и уголовной ответственности за совершение нецелевого использования бюджетных средств, что обуславливает новизну предлагаемых в статье подходов.

В статье представлен анализ категории «процессуальное основание применения ответственности за нецелевое использование бюджетных средств», определено ее содержание. Описаны проблемы применения бюджетных мер принуждения за совершение нецелевого использования бюджетных средств в разрезе процессуального основания юридической ответственности.

Предмет работы составляют общественные отношения, складывающиеся в сфере квалификации нецелевого использования бюджетных средств. Целью работы является выработка предложений по преодолению возникших на практическом уровне проблем. В статье использованы следующие методы: сравнительно-правовой, историко-правовой, общелогический.

По результатам проведенного исследования получено системное описание фактических оснований применения ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, использование которого возможно в среде контрольно-ревизионных органов.

Бюджетное принуждение;

**нецелевое использование
бюджетных средств;**

финансовый контроль

**Sergey A.
POLOSIN,**

the post-graduate of the Graduate
School of Public Audit (faculty)
of the Lomonosov Moscow State
University (Moscow),
sapolosin@mail.ru.

PROCEDURAL GROUNDS OF APPLICATION FOR MISUSE OF BUDGET FUNDS

Nowadays law enforcement and judicial practice in a sphere of bringing to responsibility for committing misuse of public funds significantly evolved. New approaches to the assessment of the target nature of budget expenditures, applied by the control and accounting bodies of the constituent entities of the Russian Federation impede the possibility of qualification of misuse of public funds not in the least due to the lack of a systematic approach to determining the grounds for bringing to legal responsibility for a budgetary violations and administrative violations, which also entails a lack of judicial practice in criminal matters for misuse of public funds.

Scientific developments in the field of systematization of budgetary-legal (financial-legal), administrative and criminal liabilities for the commission of misuse of budget funds are currently lacking, which causes the novelty of the approaches proposed in the article.

The article presents an analysis of the category "procedural grounds of application for misuse of budget funds", its content is determined, the approaches to determining the target nature of budgetary expenditures have been studied and described, the elements of the misuse of budget funds as a budget violation have been analyzed.

The subject of the work is social relations, developing in the sphere of qualification of misuse of budget funds. The aim of the work is to develop proposals for overcoming the problems that have arisen at a practical level. The article uses the following methods: comparative-legal, historical-legal, general.

Based on the results of the study, a systematic description of the actual grounds for applying liability for the misuse of budget funds was obtained, the use of which is possible in the context of public audit.

**Budgetary remedies of public
enforcement;**

misuse of public funds;

financial control

В настоящее время в Российской Федерации действует уникальная система государственного принуждения, позволяющая оперативно и с высокой степенью эффективности влиять на использование денежных средств публично-правовых образований. Ее уникальность заключается не столько в содержании, сколько в процедуре, включающей элемент публичного финансового контроля деятельности участников бюджетного процесса. Кроме того, контрольные органы не применяют меры государственного принуждения самостоятельно, а лишь предоставляют уполномоченным на применение финансовым органам информацию о выявленных фактах нарушений и предлагают принять соответствующие меры.

Государство создало особые механизмы, не характерные для любой другой сферы применения мер государственного принуждения, призванные обеспечить выполнение функции государственного контроля и финансового в частности. Протекающие процессы контрольной деятельности и выявления информации о совершенных правонарушениях сопутствуют друг другу, но не являются тождественными. Кроме того, в случае выявления факта совершения правонарушения итоговое решение о привлечении к юридической ответственности соответствующего вида принимает должностное лицо уполномоченного органа на основе всестороннего исследования фактов и обстоятельств, а не субъекты контрольных правоотношений.

С целью изучения роли органов финансового контроля в применении бюджетных мер принуждения рассмотрим общие подходы к определению оснований юридической ответственности с позиций теории государства и права. Авторитетные отечественные ученые-правоведы отстаивают различные теории: Н. С. Шестак основанием юридической ответственности называет противоправность [1, с. 159]; В. Н. Хропанюк [2, с. 334], М. Н. Марченко [3, с. 414] и Н. Г. Александров [4, с. 625] — правонарушение; Г. Н. Ветрова [5, с. 61–62], Т. Д. Зражевская [6, с. 47–48], И. С. Самощенко и М. Х. Фарушкин [7, с. 70–72] выделяют два основания юридической ответственности — юридическое (нормативное) и фактическое. Ю. А. Крохина [8, с. 174], В. В. Нерсесянц [9, с. 483] и А. М. Васильева [10, с. 415] выделяют три основания юридической ответственности: материальное, фактическое и процессуальное.

Для целей настоящего исследования целесообразным представляется именно трехчленное деление оснований, поскольку оно наиболее полно характеризует и описывает весь спектр возникающих в процессе квалификации и привлечения к ответственности отношений. В частности, с точки зрения юриспруденции основание

ответственности — те деяния и условия их совершения, при наличии которых должна наступать ответственность, следовательно, три основания ответственности лаконично определяют, какие деяния являются противоправными и в чем они заключаются, а также порядок привлечения к ответственности за их совершение.

В научной литературе отсутствует единство мнений о содержании категории «процессуальное основание юридической ответственности». Например, по мнению А. А. Гогина [11, с. 21], процессуальное основание юридической ответственности — совокупность норм, содержащихся в законе и строго регламентирующих процедурную сторону, а также порядок привлечения к ответственности. По мнению С. С. Алексеева, процессуальное основание юридической ответственности — акт применения права [12, с. 428]. По мнению О. М. Ивановой [13, с. 58], выделять процессуальное основание юридической ответственности в самостоятельную категорию нецелесообразно ввиду общего разделения права на материальное и процессуальное, что предполагает наличие материально закрепленного нормативного основания юридической ответственности.

Основания применения юридической ответственности тесно связаны с категорией «правоприменение», поскольку являются собственно основанием применения права (реализацией возложенных полномочий). С позиций теории государства и права применение права рассматривалось в различных аспектах, что привело к возникновению различных подходов к определению названного термина.

Например, В. С. Нерсесянц предлагал следующее определение применения норм права: «это их реализация в предусмотренных правом случаях и в предписанной им форме правореализующих действий государственного органа (или должностного лица), осуществляемая в пределах его компетенции по разрешению конкретных правовых дел и принятию соответствующих правовых актов» [9, с. 483]. А. В. Поляков определяет применение права как «принудительно-властную деятельность государства (его органов и должностных лиц), направленную на разрешение конкретных поведенческо-правовых коллизий в соответствии с нормами права» [14, с. 578].

В. М. Горшенев справедливо указывает на наличие связи между материальным и процессуальным правом, в качестве которой выступает правоприменительный процесс [15, с. 47–48]. Также отметим, что материальные и процессуальные правовые нормы устанавливают различные основания применения ответственности.

Материальные нормы закрепляют формальное основание ответственности и определяют

условия, при которых возможно определение содержания деяния в качестве противоправного. Процессуальные нормы, в свою очередь, закрепляют процессуальные основания применения ответственности.

Процессуальным основанием юридической ответственности, по нашему мнению, с учетом изложенных научных подходов, является издаваемый в специальном порядке правоприменительный акт уполномоченного государственного органа, определяющий вид и меру государственного принуждения (уведомление о применении бюджетных мер принуждения в случае совершения нецелевого использования бюджетных средств).

Под уведомлением о применении бюджетных мер принуждения БК РФ [16] понимает документ органа государственного (муниципального) финансового контроля, обязательный к рассмотрению финансовым органом, содержащий основания для применения бюджетных мер принуждения. Аналогичная формулировка содержится в Стандарте внешнего государственного аудита 101. «Общие правила проведения контрольного мероприятия», утвержденное постановлением Коллегии Счетной палаты РФ 07.09.2017 № 9ПК.

Порядок рассмотрения уведомлений о применении бюджетных мер принуждения в действующей правовой системе не регламентирован. Бюджетный кодекс РФ закрепляет положение (п. 5. ст. 306.2), согласно которому обязательному рассмотрению финансовым органом подлежит документ органа государственного (муниципального) финансового контроля, содержащий основания применения бюджетных мер принуждения и суммы средств, использованных с нарушением условий их предоставления.

Необходимо отметить, что в действующем законодательстве отсутствует прямое указание на состав информации, которая содержится в уведомлениях, необходимый и достаточный для принятия финансовым органом решения о применении бюджетных мер принуждения. В частности, формулировка определения, закрепленная БК РФ, недостаточна для целей установления состава информации, поскольку по результатам и в ходе проведения контрольных мероприятий уполномоченными органами выявляются и фиксируются различные, неоднотипные факты и обстоятельства, изложение которых в уведомлении о применении бюджетных мер принуждения может являться целесообразным.

В этой связи представляется интересным обратить внимание на тот факт, что за совершение бюджетных нарушений установлены меры, в том числе административной ответственности, которые реализуются путем составления протоколов об административных правонарушениях,

направляемых в судебные органы. При этом итоговые решения о привлечении к ответственности, сроки составления протоколов и их направления в судебные органы не унифицированы с соответствующими сроками составления уведомлений о применении бюджетных мер принуждения.

Другой существенной проблемой является отсутствие системного взаимодействия контрольно-счетных органов и финансовых органов по учету принятых по результатам рассмотрения уведомлений о применении бюджетных мер принуждения решений. Обязанность по направлению информации о реализации бюджетных мер принуждения в контрольно-счетные органы финансовыми органами нормативными правовыми актами не предусмотрена.

Порядок исполнения решений о применении бюджетных мер принуждения утвержден приказом Минфина России от 11.08.2014 № 74-Н «Об утверждении Порядка исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения на основании уведомлений Счетной палаты Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (за исключением передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств), о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых приказов (отдельных положений приказов) Министерства финансов Российской Федерации» [17], где указывается, что меры бюджетного принуждения применяются в соответствии с решением Минфина России и на основании документа органа финансового контроля (Счетной палаты РФ или Росфиннадзора).

Отмечается, что после упразднения Росфиннадзора Указом Президента РФ от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» [18] и передачи полномочий по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере Федеральному казначейству соответствующие изменения в Порядок исполнения решений о применении бюджетных мер принуждения внесены не были. В связи с этим уведомления о применении бюджетных мер принуждения на федеральном уровне формально может составлять и направлять в финансовый орган только Счетная палата РФ.

Отдельно следует упомянуть о возникшем противоречии правового регулирования порядка применения бюджетных мер принуждения Федеральным казначейством. Определить место Федерального казначейства в системе применения бюджетных мер принуждения в соответствии с действующим законодательством затруднительно, поскольку, обладая полномочием по

направлению уведомлений (в составе иных полномочий, переданных в связи с ликвидацией Росфиннадзора) и применением мер бюджетного принуждения, Федеральное казначейство фактически обладает полномочиями как контрольного органа, так и органа применения бюджетных мер принуждения (с учетом того, что решение о применении бюджетных мер принуждения принимается финансовым органом). Например, согласно Итоговому докладу о результатах деятельности Федерального казначейства за 2016 г. и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу в 2016 г. Федеральным казначейством направлено 56 уведомлений о применении бюджетных мер принуждения.

В этой связи требуется внесение изменений в некоторые нормативные правовые акты, поскольку фактически осуществлять полномочия по направлению уведомлений в финансовый орган Федеральное казначейство не может в силу своих полномочий, целей и направлений деятельности. Соответствующие полномочия должны быть закреплены исключительно за контролирующими органами. Тем не менее после передачи названных полномочий Федеральное казначейство подверглось реформированию. Были внесены соответствующие полноточные изменения в Положение о Федеральном казначействе, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703 [19], и в Регламент Федерального казначейства, утвержденный приказом Казначейства России от 10.04.2006 № 5н [20]. Однако в рамках действующей системы финансового контроля и исполнения бюджетов бюджетной системы представляется не в полной мере корректным возложение выполнения полномочий по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере на государственный орган, участвующий в осуществлении контролируемых отношений.

Кроме того, отметим, что действующая система контрольных органов, включающая органы внешнего и внутреннего финансового контроля, ошибочно, по нашему мнению [21, с. 234–238], названные в ст. 265 БК РФ органами государственного (муниципального) финансового контроля (применительно к органам государственного аудита), является противоречивой с точки зрения правового регулирования.

Например, в Федеральном законе от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [22] Счетная палата РФ названа постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля).

Таким образом, на наш взгляд, органы государственного аудита обладают элементами судебных полномочий, поскольку само по себе

выявление информации или ее предоставление не является актом применения мер государственного принуждения, но в общей процедуре применения мер государственного принуждения играет ведущую роль. В связи с отсутствием регламентации на законодательном уровне порядка рассмотрения уведомлений о применении бюджетных мер принуждения представляется некорректным регламентировать исследуемую процедуру в локальных нормативных правовых актах органов исполнительной власти. В ином случае необходимо внесение изменений в БК РФ, регламентирующих характеристики полномочий финансового органа по рассмотрению уведомлений о применении бюджетных мер принуждения, с целью установления возможных результатов такого рассмотрения. Действующая система содержит избыточный объем дискретных полномочий финансового органа, что существенно снижает эффективность процедуры применения бюджетных мер принуждения.

Формально, с точки зрения положительного права, финансовые органы не наделены полномочием по установлению порядка рассмотрения уведомлений о применении бюджетных мер принуждения. В соответствии с п. 5 ст. 306.2 БК РФ финансовые органы обязаны рассмотреть уведомления о применении бюджетных мер принуждения и согласно п. 6 той же статьи применить бюджетные меры принуждения в течение 30 календарных дней после получения соответствующего уведомления.

По нашему мнению, сущность уведомлений о применении бюджетных мер принуждения в действующей правовой системе позволяет их охарактеризовать не как сопроводительный документ с приложением материалов, совокупность которых позволяет финансовому органу принять решение о применении бюджетных мер принуждения, но как самостоятельную оценку выявленных фактов бюджетного нарушения с требованием применить меру государственного принуждения. Таким образом, финансовый орган выступает посредником, т. е. тем субъектом, который, обладая компетенцией по формированию финансовых потоков, способен и должен применять установленные меры бюджетного принуждения.

В связи с невозможностью надлежащим образом в силу отсутствия соответствующей компетенции применять меру бюджетного принуждения в форме передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий отдельных участников бюджетного процесса названная мера бюджетного принуждения не применялась на практике, ее применение было приостановлено до 1 января 2017 г. (Федеральный закон от 29.12.2015 № 406-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [23]).

С учетом отсутствия правоприменительной практики передачи части полномочий уполномоченному по бюджету представляется целесообразным исключить классический состав нецелевого использования бюджетных средств из БК РФ с целью обеспечения единства правовой системы в условиях отсутствия альтернативной превентивной модели, реализация которой возможна в форме применения бюджетных мер принуждения.

В то же время в сфере нецелевого использования межбюджетных трансфертов отмечается формирование правоприменительной практики применения мер бюджетного принуждения. Например, решение Арбитражного суда города Москвы от 06.07.2017 № А40-42178/2017: согласно сведениям, размещенным на Портале государственного и муниципального финансового аудита, в 2017 г. контрольно-счетными органами направлено десять уведомлений о применении бюджетных мер принуждения.

Другая проблема, не позволяющая в полной мере провести анализ правовой природы уведомлений о применении бюджетных мер принуждения, заключается в отсутствии публичного доступа к правоприменительной практике.

В связи с отсутствием требования о публичном размещении информации о направлении уведомлений о применении бюджетных мер принуждения Счетная палата РФ никаким образом не информирует общественность о направленных материалах. Тем не менее в годовом отчете Счетной палаты РФ за 2015 г. указывается, что меры бюджетного принуждения были применены Минфином России в отношении 22 участников бюджетного процесса. В годовом отчете Счетной палаты РФ за 2016 г. количество направленных уведомлений о применении бюджетных мер принуждения — 50. Таким образом, учет направленных материалов ведется, но принцип публичности деятельности органа государственного аудита реализуется не в полной мере.

По результатам проведенного анализа предлагается скорректировать положения БК РФ в части детализации правовых норм, регламентирующих процедуру рассмотрения финансовым органом уведомлений о применении бюджетных мер принуждения, скорректировать полномочия Минфина России и Федерального казначейства с целью установления единообразной модели применения бюджетных мер принуждения, определения требований к уведомлениям, составляемым уполномоченными органами.

Пристатейный библиографический список

1. Шестак Н. С. Уголовное право РФ. Субъект преступления. Саратов, 1997.
2. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. М., 1995.
3. Теория государства и права / под ред. М. Н. Марченко. М., 1987.
4. Теория государства и права / под ред. Н. Г. Александрова. М. : Юрид. лит., 1974.
5. Ветрова Г. Н. Уголовно-процессуальная ответственность. М. : Наука, 1987.
6. Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву. М., 1999.
7. Самощенко И. С., Фарушкин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. М. : Юрид. лит., 1971.
8. Крохина Ю. А. Финансовое право России : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2014.
9. Нерсисянц В. С. Общая теория государства и права. М., 2000.
10. Теория государства и права / под ред. А. М. Васильева. М. : Юрид. лит., 1983.
11. Гогин А. А. Проблемы налоговой ответственности. Тольятти, 2003.
12. Теория государства и права / под ред. С. С. Алексеева. М., 1985.
13. Иванова О. М. Основания, цели и задачи юридической ответственности : дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2009.
14. Поляков А. В. Общая теория права : курс лекций. СПб., 2001.
15. Горшенев В. М. О природе процессуального права // Правоведение. 1974. № 2.
16. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
17. Рос. газ. 2014. 19 нояб.
18. СЗ РФ. 2016. № 6. Ст. 831.
19. Рос. газ. 2004. 8 дек.
20. Бюлетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 21.
21. Полосин С. А. Проблемы терминологии финансового контроля // Вестник АКСОР. 2014. № 4.
22. Рос. газ. 2013. 10 апр.
23. Рос. газ. 2015. 31 дек.

References

1. Shestak N. S. *Ugolovnoe pravo RF. Sub"ekt prestupleniya [The criminal law of the Russian Federation. Subject of crime]*. Saratov, 1997.
2. Hropanyuk V. N. *Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law]*. M., 1995.
3. *Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law] / pod red. M. N. Marchenko*. M., 1987.
4. *Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law] / pod red. N. G. Aleksandrova*. M. : Yurid. lit., 1974.
5. Vetrova G. N. *Ugolovno-processual'naya otvetstvennost' [Criminal procedural liability]*. M. : Nauka, 1987.
6. Zrazhevskaya T. D. *Otvetstvennost' po sovetskomu gosudarstvennomu pravu [Responsibility for Soviet State Law]*. M., 1999.
7. Samoshchenko I. S., Farukshin M. H. *Otvetstvennost' po sovetskomu zakonodatel'stvu [Responsibility under Soviet law]*. M. : Yurid. lit., 1971.
8. Krohina Y. A. *Finansovoe pravo Rossii : uchebnik [The financial law of Russia : a textbook]*. 5-e izd., pererab. i dop. M. : Norma : INFRA-M, 2014.
9. Nersesyanc V. S. *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava [General theory of state and law]*. M., 2000.
10. *Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law] / pod red. A. M. Vasil'eva*. M. : Yurid. lit., 1983.
11. Gogin A. A. *Problemy nalogovoy otvetstvennosti [Problems of tax liability]*. Tol'yatti, 2003.
12. *Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law] / pod red. S. S. Alekseeva*. M., 1985.
13. Ivanova O. M. *Osnovaniya, celi i zadachi yuridicheskoy otvetstvennosti [Grounds, objectives and tasks of legal liability] : dis. ... kand. yurid. nauk*. Samara, 2009.
14. Polyakov A. V. *Obshchaya teoriya prava [General theory of law] : kurs lekcij*. SPb., 2001.
15. Gorshenev V. M. *O prirode processual'nogo prava [On the nature of procedural law] // Pravovedenie*. 1974. № 2.
16. *Byudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 № 145-FZ [The Budget Code of the Russian Federation of 31.07.1998 № 145-FZ] // SZ RF*. 1998. № 31. St. 3823.
17. Ros. gaz. 2014. 19 noyab.
18. SZ RF. 2016. № 6. St. 831.
19. Ros. gaz. 2004. 8 dek.
20. *Byulleten' normativnyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti*. 2006. № 21.
21. Polosin S. A. *Problemy terminologii finansovogo kontrolya [Problems of financial control terminology] // Vestnik AKSOR*. 2014. № 4.
22. Ros. gaz. 2013. 10 apr.
23. Ros. gaz. 2015. 31 dek.

ОБЗОР ДОКЛАДОВ И СООБЩЕНИЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ПРАВА РЕБЕНКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, РОССИЙСКАЯ НАУКА»

БЕСПАЛОВ

Юрий Фёдорович,
профессор кафедры гражданского
процесса и организации службы
судебных приставов ВГУЮ (РПА
Минюста России),
доктор юридических наук,
профессор (г. Москва),
nksmgs@mail.ru.

6 декабря 2017 г. ВГУЮ (РПА Минюста России) совместно с Тверским государственным университетом провели Международную научно-практическую конференцию «Права ребенка в Российской Федерации: законодательство, правоприменительная деятельность, российская наука», приуроченную к Всемирному дню ребенка.

Тема конференции на сегодняшний день одна из самых дискуссионных. Ребенок, являясь самостоятельным субъектом права, в силу его умственной, физической, психической незрелости, как правило, лишен возможности лично и самостоятельно осуществлять и защищать свои права. Российская Федерация, устраняя данный недостаток, создает специальный механизм осуществления и защиты прав ребенка путем возложения такой обязанности на субъекты, содействующие ребенку в осуществлении и защите его прав. Однако данный правовой механизм не совершенен и нередко влечет нарушение прав ребенка. Помимо дефектности российского законодательства, судебные ошибки, неисполнение судебных актов, постановленных в защиту прав ребенка, недобросовестность некоторых органов, содействующих осуществлению и защите прав ребенка, и некоторые другие обстоятельства осложняют положение ребенка в Российской Федерации. Цель конференции состояла в выявлении и обсуждении проблем, касающихся прав ребенка в Российской Федерации, и в выработке системы теоретических и практических рекомендаций по устранению этих проблем и улучшению благополучия ребенка в Российской Федерации. Для исследования проблем участники конференции использовали как общенаучные, так и частнонаучные методы познания. Выводы и положения, содержащиеся в докладах и научных сообщениях, являются в целом новыми, дополняют теоретические изыскания в сфере проблем детства.

**Ребенок;
права ребенка;
дефекты законодательства;
судебные ошибки;**

**система мер;
благополучие ребенка;
семейное законодательство;**

**законодательство Российской
Федерации о правах ребенка;
судебная практика;
российская наука**

**Yuriy F.
BESPALOV,**
the professor of the Civil Procedure
and Organization of the Bailiff
Service Chair of the All-Russian State
University of Justice, the doctor
of law, the professor (Moscow),
nksmgs@mail.ru.

REVIEW OF REPORTS AND MESSAGES INTERNATIONAL SCIENTIFIC AND PRACTICAL CONFERENCE “RIGHTS OF THE CHILD IN THE RUSSIAN FEDERATION: LEGISLATION, LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES, RUSSIAN SCIENCE”

On December 6, 2017 the All-Russian State University of Justice jointly with the Tver State University held an International Scientific and Practical Conference on the theme “The Rights of the Child in the Russian Federation: Legislation, Law Enforcement, Russian Science” timed for World Children’s Day.

The conference theme is related to one of the topical issues for scientific discussions. The child, being an independent human subjects, due to his mental, physical, mental immaturity, usually unable to personally and independently exercise and protect their rights. The Russian Federation, by eliminating this shortcoming, creates a special mechanism for the implementation and protection of the rights of the child by imposing such a duty on entities that assist the child in the exercise and protection of his rights. However, this legal mechanism is not perfect and often leads to violation of the rights of the child. In addition to the defects of the Russian legislation, judicial errors, failure to perform judicial acts, regulations to protect the rights of the child, the dishonesty of some organs that promote and protect children’s rights and some other circumstances complicate the situation of the child in the Russian Federation. The purpose of the conference was to identify and discuss problems related to the rights of the child in the Russian Federation, and to develop a system of theoretical and practical recommendations to address these problems and improve the well-being of the child in the Russian Federation. To study the problems, the conference participants used both general scientific and private scientific methods of cognition. The conclusions and provisions contained in the reports and scientific messages are generally new, supplementing theoretical research in the field of childhood problems.

**Child; child rights;
legislative defects;
judicial errors;
system of measures;**

**child welfare;
family legislation;
legislation of the Russian
Federation on the rights of the child;**

**judicial practice;
Russian science**

6 декабря 2017 г. ВГУЮ (РПА Минюста России) совместно с Тверским государственным университетом провели Международную научно-практическую конференцию «Права ребенка в Российской Федерации: законодательство, правоприменительная деятельность, российская наука», приуроченную к Всемирному дню ребенка. В ее работе приняли участие известные российские и зарубежные (Беларусь, Грузия, Испания) ученые, судьи РФ, представители прокуратуры и другие правоприменители, представители органов исполнительной власти, а также студенты и аспиранты ВГУЮ (РПА Минюста России).

С приветственным словом к участникам конференции обратилась ректор ВГУЮ (РПА Минюста России) Ольга Ивановна Александрова, которая акцентировала внимание всех участников конференции на некоторых проблемах правового положения ребенка и принимаемых мировым сообществом и Российской Федерацией мерах по их решению:

«26 ноября 1924 года Пятой Ассамблеей Лиги Наций была принята Женевская декларация прав ребенка [1, с. 230–239], которая предусматривала необходимость создания условий для нормального физического и духовного развития ребенка, помощи голодному ребенку, больному, сироте, бездомному. Принятие данной Декларации стало существенной мерой в борьбе с произволом над детьми.

20 ноября 1959 года принята Декларация прав ребенка [2, с. 385–388], а 20 ноября 1989 года — Конвенция ООН о правах ребенка [3], основной их задачей стало обеспечение особой опеки над ребенком.

Российская Федерация проявляет заботу не только о ребенке, но и о его родителях, о семье в целом.

29 ноября 2017 года состоялось заседание координационного совета по реализации национальной стратегии действий в интересах детей, на котором Президент РФ В. В. Путин отметил, что за пять лет ее действия в России создавались равные возможности для полноценного развития всех детей, и предложил еще целый комплекс мер по улучшению их положения.

Вместе с тем одной из наших бед является то, что не все родители осознают свой долг и ответственность за своих детей. Я имею в виду ненадлежащее исполнение родительских обязанностей как со злым умыслом, так и без такового. Ежегодно тысячи родителей лишаются родительских прав, только в прошлом году таких насчитывалось более 40 тысяч».

С приветственным словом к участникам конференции обратилась также Уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации Анна

Юрьевна Кузнецова, отметившая, что нас всех объединяет тема детства, которая для студентов имеет особое значение, ведь это они в будущем будут защищать права ребенка как на профессиональном поприще, так и будучи родителями. Она подчеркнула необходимость принятия системы мер, обеспечивающих благополучие ребенка в Российской Федерации.

Мы, со своей стороны, отметили, что в Российской Федерации, как и во всем мире, немало сделано для благополучия детей. Одним из достижений, изменяющих отношение к детям, стало принятие Конвенции ООН о правах ребенка, к которой присоединилось более 180 стран. Мировое сообщество не только обратило внимание на глобальные проблемы, связанные с положением детей в мире, но и стало активно решать проблемы детства.

Однако до сих пор ожидаемые положительные результаты не получены. По-прежнему в мире в целом и в нашей стране в частности сохраняется критическая ситуация: высокие смертность и заболеваемость, посягательства на их жизнь и здоровье, в том числе насилие и жестокость, наркомания, алкоголизм, понуждение к попрошайничеству, безнадзорность. И это далеко не все пороки, характерные для современного положения детей.

Присоединившись к Конвенции ООН о правах ребенка, Российская Федерация приняла на себя обязанность особо заботиться о каждом ребенке страны. Мы, как юристы, прежде всего обращаем внимание на правовой аспект этой заботы. К сожалению, сегодняшняя социальная политика государства носит так называемый субсидиарный характер, т. е. ориентируется на поддержку узкого круга населения. Отечественное законодательство включает в себя помощь детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации: выплата пособий, льготы при получении образования и медицинских услуг; обеспечение жилым помещением некоторых категорий детей и т. д.

Надо полагать, что правовые меры, регламентирующие заботу, должны касаться обеспечения благополучия каждого ребенка и каждой семьи, имеющей детей. Одной из эффективных мер, способствующих решению этого вопроса, является создание условий для поддержания достойного уровня жизни российской семьи, воспитывающей детей. Важно предупредить проблему, не допустить ее возникновения.

Принятые многочисленные нормативные правовые акты о детях-сиротах, детях-инвалидах и других детях, оказавшихся в тяжелой жизненной ситуации, часто не исполняются самой властью. Ребенок, его законные представители вынуждены добиваться защиты этих прав в судебном порядке.

Установленные в Российской Федерации правовой статус ребенка, механизм осуществления и защиты его прав явно несовершенно, имеют множество недостатков. Вызваны они прежде всего дефектностью российского законодательства, проблемами правоприменения, просчетами российской науки и, бесспорно, недобросовестностью некоторых родителей, лиц, их заменяющих, а также равнодушием и бездействием органов государственной власти и местного самоуправления. Нельзя не отметить, что Президент РФ, напротив, лично принимает участие в разрешении судьбоносных для детей вопросов. Органы, содействующие осуществлению и защите прав ребенка, в законодательстве четко не обозначены, круг их полномочий, степень и пределы участия в осуществлении прав ребенка также надлежащим образом не определены, не предусмотрены и меры ответственности.

В докладе мы обратили внимание и на другие проблемы, предложили систему мер по совершенствованию законодательства, по установлению единообразия судебной практики, наметили пути фундаментальных научных исследований в сфере прав ребенка.

С научным докладом выступила и доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского права Тверского государственного университета Ольга Юрьевна Ильина. Она обратила внимание участников конференции на проблему злоупотребления правом членами семьи при наличии кровнородственных и иных связей с несовершеннолетним ребенком, проанализировала нормы семейного законодательства, предоставляющие членам семьи преимущественные права, одним из условий реализации которых выступает наличие несовершеннолетнего ребенка.

С научным сообщением выступила доктор юридических наук, профессор Ирина Александровна Михайлова, которая изложила проблему, связанную с применением ст. 57 СК РФ [4], предусматривающую учет мнения ребенка, а также вопросы, связанные с происхождением детей.

Доктор юридических наук, старший научный сотрудник ИГП РАН Наталия Валерьевна Летова сообщила о роли постановлений Пленума Верховного Суда РФ в решении проблем, связанных с защитой прав ребенка.

В своем научном сообщении доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», профессор кафедры гражданского и предпринимательского права ВГУЮ (РПА Минюста России) Анатолий Николаевич Левушкин обратил внимание на отсутствие четкого механизма регулирования отношений, связанных с искусственным оплодотворением и суррогатным материнством. Это вызывает на практике многочисленные проблемы, с неизбежностью влияет на правовое положение ребенка, рожденного при помощи применения данных методов вспомогательных репродуктивных технологий.

Кандидат юридических наук, доцент Заведующая кафедрой гражданского и предпринимательского права Самарского национального исследовательского университета им. Академика С. П. Королева Валентина Дмитриевна Рузанова рассмотрела проблемы правового регулирования отношений с участием детей.

Судья Владимирского областного суда Павел Алексеевич Якушев высказал свою позицию по проблемам, связанным с определением места жительства ребенка при раздельном проживании родителей.

Многие другие проблемы в области правового положения ребенка в Российской Федерации обсудили и другие участники конференции в своих научных сообщениях.

По результатам научной практической конференции принята резолюция, стержнем которой являются: совершенствование законодательства о правах ребенка, повышение эффективности правоприменительной практики и расширение сфер научных исследований по проблемам детства.

Пристатейный библиографический список

1. Женевская декларация прав ребенка (принята 26 ноября 1924 г. Пятой Ассамблеей Лиги Наций в Женеве) // *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая сессия, дополнение № 49 (A/44/49)*.
2. Декларация прав ребенка (принята резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 г.) // *Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М. : Юрид. лит., 1990*.
3. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // *Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI*.
4. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // *СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16*.

References

1. Zhenevskaya deklaraciya prav rebenka, prinyata 26 noyabrya 1924 g. Pyatoj Assambleej Ligi Nacij v Zheneve [Geneva Declaration of the Rights of the Child (adopted on November 26, 1924 by the Fifth Assembly of the League of Nations in Geneva)] // Oficialnye otchety Generalnoj Assamblei, sorok chetvertaya sessiya, dopolnenie № 49 (A/44/49).

2. Deklaraciya prav rebenka (prinyata rezolyuciej 1386 (XIV) Generalnoj Assamblei OON ot 20 noyabrya 1959 g.) [The Declaration of the Rights of the Child (adopted by Resolution 1386 (XIV) of the UN General Assembly of November 20, 1959)] // Mezhdunarodnaya zashchita prav i svobod cheloveka. Sbornik dokumentov. M. : Yurid. lit., 1990.

3. Konvenciya o pravah rebenka (odobrena Generalnoj Assambleej OON 20.11.1989) (vstupila v silu dlya SSSR 15.09.1990) [Convention on the Rights of the Child (approved by the UN General Assembly on 20.11.1989) (entered into force for the USSR on September 15, 1990)] // Sbornik mezhdunarodnyh dogovorov SSSR. 1993. Vyp. XLVI.

4 Semejnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 29.12.1995 № 223-FZ [Family Code of the Russian Federation of 29.12.1995 № 223-FZ] // SZ RF. 1996. № 1. St. 16.

СОКРАЩЕНИЯ, ПРИНЯТЫЕ В ИЗДАНИИ

АИБД — автоматизированный информационный банк данных

БВС — Бюллетень Верховного Суда

БНА — Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти

ВМО — Всемирная метеорологическая организация

ВСНД и ВС — Вестник Совета народных депутатов и Верховного Совета

Государственная Дума — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

ЕАЭС — Евразийский экономический союз

Евросоюз — Европейский союз

ЕСПЧ — Европейский суд по правам человека

ИБД — интегрированный банк данных

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МВФ — Международный валютный фонд

Минобрнауки России — Министерство образования и науки Российской Федерации

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

п. — пункт (-ы)

подп. — подпункты (-ы)

ПСЗРИ — Полное собрание законов Российской империи

ПТК — программно-технический комплекс

РАН — Российская академия наук

Росимущество — Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом

Росфиннадзор — Федеральная служба финансово-бюджетного надзора

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ — Российская Федерация

СЗ — Собрание законодательства

СНГ — Содружество Независимых Государств

Совет Федерации — Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

СПВКФ — Сборник постановлений Великого княжества Финляндского

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья (-и)

СУ — Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства

США — Соединенные Штаты Америки

тыс. — тысяча (-и)

УИИ — уголовно-исполнительная (-ые) инспекция (-и)

ФГОС — федеральный (-е) государственный (-е) образовательный (-е) стандарт (-ы)

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>.