ВЕСТНИК
РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ АКАДЕМИИ

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

№ 4/2016

Учредитель издания:

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

Главный редактор:
О. И. Александрова, канд. юрид. наук, доц.
O. I. Alexandrova, PhD in law

Заместитель главного редактора:
Б. В. Яцеленко, д-р юрид. наук, проф.
B. V. Yatselenko, the doctor of law

Ответственный секретарь:
Г. А. Насимов, канд. юрид. наук, доц.
G. A. Nasimov, PhD in law

Редакционная коллегия:
В. Н. Бабенко, д-р ист. наук, проф.;
V. N. Babenko, the doctor of historical sciences;
В. А. Виноградов, д-р юрид. наук, проф.;
V. A. Vinogradov, the doctor of law;
В. Л. Гейхман, канд. юрид. наук, проф.;
V. L. Geyhman, PhD in law;
А. Герлох, проф. (Чехия);
A. Gerloh, the professor (Czech Republic);
Л. Гоцян, проф. (Китай);
L. Gotsyan, the professor (China);
В. А. Гуреев, д-р юрид. наук, доц.;
V. A. Gureev, the doctor of law;
Н. Г. Иванов, д-р юрид. наук, проф.;
N. G. Ivanov, the doctor of law;
М. Н. Илюшина, д-р юрид. наук, доц.;
M. N. Ilyushina, the doctor of law;
Л. Казертано, проф. (Италия);
L. Kazertano, the professor (Italy);
В. И. Красиков, д-р филос. наук, проф.;
V. I. Krasikov, the doctor of philosophy;
А. А. Лебедева, д-р филол. наук;
A. A. Lebedeva, the doctor of philology;
Б. Н. Мальков, д-р филос. наук, проф.;
B. N. Malkov, the doctor of philosophy;
А. В. Морозов, д-р юрид. наук, проф.;
A. V. Morozov, the doctor of law;
И. А. Попов, д-р юрид. наук, проф.;
I. A. Popov, the doctor of law;
Б. В. Россинский, д-р юрид. наук, проф.;
B. V. Rossinsky, the doctor of law;
О. Ю. Рыбаков, д-р юрид. наук, проф.;
O. Y. Rybakov, the doctor of law;
С. Ю. Чашкова, канд. юрид. наук, доц.;
S. Y. Chashkova, PhD in law.

© Вестник Российской правовой академии, 2016

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 ведущих рецензируемых научных журналов Высшей аттестационной комиссии (ВАК), публикация в которых обязательна при защите докторских и кандидатских диссертаций.

Адрес редакции:
117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1
Тел./факс: 8-499-963-0101 доб. 46-03
E-mail: vestnik-rpa@mail.ru

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.

Над номером работали:
И. Е. Яковлева, Е. В. Горячева, Л. А Шабанова

Дизайн: Ю. С. Соколова
Верстка: А. А. Кулачиков

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

Формат 60x90 1/8. Печ. л. 12,5.
Подписано к печати 30.11.2016.
Тираж 1 000 экз.

СОДЕРЖАНИЕ

СТАТЬИ И КОММЕНТАРИИ

Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Сысоев В. Д.
Императорское училище правоведения 3

Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Александрова Е. В.
Сецессия и право наций (народов) на самоопределение. . . 8

Большакова Д. К.
Статус и роль австралийских объединений глав исполнительной власти 12

Ларичев А. А.
Эволюция территориальных форм организации местного самоуправления в городах: опыт Канады. . . . 16

Фомиченко М. П.
О механизме действия установленной учредительной власти в Российской Федерации 20

Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право

Козлова Е. Б.
Концептуальные основы риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере долевого строительства 24

Никифорова Я. Ю.
О некоторых аспектах становления правового института единого недвижимого комплекса 29

Саенко Л. В.
Понятие и содержание механизма формирования структуры семейно-правового пространства Содружества Независимых Государств 33

Охотников И. С.
Обязательное страхование гражданской ответственности медицинских работников как эффективный механизм реализации права граждан на возмещение вреда, причиненного при оказании медицинских услуг 38

Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Акимова Н. В.
Уголовная политика и ее роль в механизме противодействия криминальной сфере . . . 41

Белоцерковский С. Д.
Общие начала борьбы с организованной преступностью 46

Борсученко С. А.
Альтернативы лишению свободы и наказание без изоляции от общества: понятие и содержание 52

Брыка И. И.
Понятие беспомощного состояния в уголовном законодательстве России 56

Наумов А. В.
О национальных школах уголовного права в Союзе Советских Социалистических Республик 59

Уголовный процесс

Торбин Ю. Г.
Освидетельствование как неотложное следственное действие 64

Левченко О. В., Мищенко Е. В.
Обстоятельства, доказываемые и устанавливаемые по уголовным делам в дифференцированных уголовно-процессуальных формах 70

Международное право; Европейское право

Лещук С. П., Лукашов А. И., Руммо О. О.
Правовое регулирование трансплантации органов и тканей в Республике Беларусь . . 74

Административное право; административный процесс

Браташова Ю. А.
Государственный контроль (надзор) как функция органа исполнительной власти . . 81

Нехай А. А.
Порядок взаимодействия Федеральной налоговой службы и Федеральной службы судебных приставов при исполнении исполнительных документов 84

Гражданский процесс; арбитражный процесс

Дазмарова Т. Н.
Взаимодействие Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы судебных приставов в процессе принудительного исполнения судебных решений 88

Рудов А. Ю.
К вопросу об ответственности за внепроцессуальные обращения к судьям . . 91

Сокращения, принятые в издании 95

Наши авторы 96

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА; ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ

УДК 340.1

В. Д. Сысоев
V. D. Sysoev

Императорское училище правоведения

Imperial College of Jurisprudence

Автор на примере Императорского училища правоведения раскрывает систему подготовки судей и исполнителей закона; анализирует состояние законодательства и судоустройства России.

The author is using the example of the imperial College of Law to disclose the system to make judges and executives ready and to analyze the condition of both legislation and judiciary of Russia.

Законодательство России; правосудие; судейские кадры; принц Ольденбургский; образование

Legislation of Russia; jurisdiction; judicial personal; prince Oldenburgsky; education

В 1830 и 1833 гг. произошло событие, имеющее огромное значение для России. В 1830 г. было издано «Полное собрание законов Российской империи». Небольшой коллектив чиновников во главе с М. М. Сперанским за семь лет упорной, кропотливой работы систематизировал нормативные акты Российской империи, начиная от Соборного уложения 1649 г. до окончания правления Александра I. Полное собрание законов явилось фундаментом для Свода законов (15 томов), который составлялся не по хронологическому, а по тематическому принципу, при этом устранялись устаревшие акты и нормы. Согласно Манифесту от 31 января 1833 г. всем учреждениям надлежало руководствоваться Сводом законов Российской империи. Одновременно вышел в свет и Свод военных постановлений в 12 томах. Что касается ПСЗ, то его продолжали издавать до 1917 г., всего было выпущено 45 томов.

Вместе с тем издание так необходимых систематизированных сводов отечественного законодательства выявило весьма серьезную проблему в практике судебной и прокурорской деятельности. На тот период в стране катастрофически не хватало юристов, имеющих высшее образование.

Практически занятия по юриспруденции велись лишь в Московском университете. В 1825 г. в Петербургском университете право изучало только 18 студентов. Удивительно, но курса по русскому праву не было вовсе [1].

Идея подготовки юношества к государственной службе с давних пор витала в воздухе. В частности, по указу Петра I в 1724 г. при сенатской комиссии была создана школа, в которой юношей обучали основам делопроизводства в юстиц-коллегии, воинской и коммерц-коллегии. При Екатерине II законоведению обучали в кадетском корпусе и в Московском университете [2].

Александр I предпринял в 1801 г. попытку ввести в России для дворянства систематическое юридическое образование. Было поручено генерал-прокурору А. А. Беклешеву заняться разработкой проекта создания учебного заведения, в котором юноши обучались бы «правоведению» и «чистому слогу, пристойному к делам судопроизводственным». Училище правоведения с трехлетним сроком обучения было открыто в 1806 г. и приписано к Комиссии составления законов.

В связи с тем что средства на содержание этого училища отпускались скудные, учащиеся редко посещали занятия, состоялся

© Сысоев В. Д., 2016
© Sysoev V. D., 2016

всего один выпуск в 1809 г. По распоряжению М.М. Сперанского — главы Комиссии составления законов в том же году занятия в этом учебном заведении были прерваны на неопределенный срок, а в 1816 г. по указу Александра I оно было упразднено.

Словом, состояние судебного ведомства было неблагоприятным. Не случайно на этот факт обратил внимание Николай I на заседании Государственного совета 19 января 1833 г.: «Я еще смолоду слышал о недостатках у нас по этой части, о ябеде и лихоимстве, о не существовании полных на все законов, или о смешении их от чрезвычайного множества указов, нередко между собой противоречивых» [3].

Сложившимся положением были озабочены и царь, и государственные деятели, и члены императорского дома.

Выход нашел принц П.Г. Ольденбургский. Он считал, что необходимо наладить правовое образование, начать воспитание нового поколения юридически грамотных людей, создать элитную юридическую школу — училище правоведения.

Принц П.Г. Ольденбургский обратился с письмом к Николаю I:

«…Недостаток образованных и сведущих чиновников в канцеляриях судебных мест составляет неоспоримо одно из важнейших неудобств, препятствующих возвести часть сию на ту степень благоустройства, на которой Ваше Императорское Величество желает поставить все отрасли управления.

Учебные заведения, существующие ныне, не удовлетворяют сей потребности государства. Молодые люди, получив в оных образование на собственный счет и потому пользуясь свободою избирать род гражданской службы, обыкновенно стремятся в министерские департаменты, где и виды честолюбия, и способы содержания более льстят их надеждам. По прошествии нескольких лет они перемещаются в высшие звания по судебным и исполнительным местам, и, таким образом, минуют канцелярские должности, не получив надлежащего сведения о порядке делопроизводства.

Для устройства канцелярий, давно озабочивающего правительство, полагаю необходимым, чтобы улучшение содержания согласовано было с образованием детей, для гражданской службы предназначаемых, и чтобы с тем вместе учреждена была правильная для них постепенность в повышениях.

Убеждение в сих истинах возродило во мне мысль о пользе учреждения особенного Училища правоведения. Многие из опытнейших и усерднейших слуг ваших помышляли и прежде меня о таком учреждении, но значительные издержки, необходимые для первоначального устройства подобного заведения, могли исполнению сей мысли препятствовать. <…>

…я желал бы пожертвовать сумму, потребную на приобретение дома и на первоначальное обзаведение Училища правоведения. Не дерзая обременять внимание Вашего Императорского Величества подробным изложением тех оснований, на коих может быть учреждено, как заведение сие, так и само вступление на службу воспитанников оного, я приемлю смелость повергнуть воззрению вашего Величества главнейшие положения и начала:

1) В сем заведении молодые русские дворяне от 12 до 15 лет кроме знания языков и вспомогательных наук должны бы в продолжении 6 лет преимущественно образовываться в практическом русском правоведении, т. е. в познании на самом опыте канцелярского порядка и форм делопроизводства, в кратком и правильном изложении дел и, наконец, в решении оных сообразно с законами.

2) По окончании курса наук воспитанники были бы обязаны прослужить шесть лет по ведомству министерства юстиции, начиная оную в канцеляриях с низших штатных должностей.

3) Дабы не подвергнуть сих воспитанников бедствиям нужды и охранить их нравственность от корыстных искушений, надлежало бы при назначении их в губернии по причине скудости губернских штатов определять добавочный оклад примерно по 700 рублей каждому.

4) Ежегодный выпуск из числа 150 воспитанников, предназначаемых для сего заведения, может составлять примерно до 20 человек.

5) Ежегодное содержание сего заведения по сделанному мною исчислению не простиралось бы впоследствии выше двухсот тысяч рублей.

В случае, если бы Вашему Императорскому Величеству благоугодно было удостоить сие предложение Высочайшего соизволения Вашего, то я приступил бы немедленно к составлению проекта и штата» [4].

Предложение принца было одобрено Николаем I, рассмотрено в Департаменте законов Государственного совета, а его пожертвование необходимой суммы на начальное устройство Училища правоведения воспринято было заслуживающим признательность и уважение.

29 мая в Сенат поступил Указ об утверждении проекта устава училища и штата. Николай I повелевал: «…предоставить принцу согласно желанию его, сделать все предварительные приготовления к помещению училища и начальному оного устройству» [5].

Получив благословение Николая I, принц Петр Георгиевич в сентябре того же года купил дом, который находился на набережной реки Фонтанки. За сравнительно короткое время были произведены реконструкционные и отделочные работы. 5 декабря 1835 г. состоялось торжественное открытие училища правоведения. Из 292 кандидатур было отобрано 54 юноши.

Директором училища правоведения утвердили С.А. Пошмана, служившего при обер-прокуроре Межевого департамента сената. Инспектором был назначен профессор Царскосельского лицея Е.В. Врангель.

Обратимся к Уставу училища. Первый его параграф гласил: «Училище правоведения имеет целью образование благородного юношества по части судебной» [6].

В училище могли поступить мальчики и юноши «из сословия древнего потомственного российского дворянства» не моложе 12 и не старше 17 лет. Обучение являлось платным, но допускалось исключение, были и казеннокоштные воспитанники, содержащиеся за счет казны. Срок обучения — шесть лет: младший курс — два начальных класса (пятый и шестой) и старший курс (четвертый, третий, второй и первый классы). Таким образом, воспитанники училища вначале получали гимназическое образование, затем университетское.

Помимо общеобразовательных предметов давались Закон Божий, церковная история, естественная история, всеобщая и российская история, русский, славянский, немецкий и французский языки, статистика, география, логика, психология, физика и математика. Воспитанникам читались правоведческие лекции: российское законоведение, церковное право и история вероисповеданий, история правоведения, энциклопедия правоведения, история философии права, римское право, уголовное право, торговое, международное, практическое судопроизводство, полицейское право и судебная медицина, законы о финансах, политэкономия.

Надо сказать, что и принц Ольденбургский, и попечители, и преподаватели хотели, чтобы их воспитанники были не только высокопрофессиональными юристами, но и в высшей степени высокообразованными людьми, прежде всего дружившими с искусством. «Право, как искусство, ведет человека к совершенству, к гармонии не только с самим собой, ни к гармонии с обществом, и в этом смысле право понимается как искусство “доброго и справедливого”» [7].

Художественная культура влияет на формирование и становление таких понятий, как «справедливость», «общественный порядок», «правосудие» [8].

Не случайно в училище правоведения кроме занятий, предусмотренных программой обучения, практиковались и факультативные. Воспитанники посещали музыкальные занятия, уроки живописи, ваяния, танцев, драматического искусства, также уделялось внимание спорту — верховой езде, лыжам, боксу. Кстати, тренером по боксу являлся чемпион мира Э. Лусталло. Музыкальные занятия проводили профессор Петербургской консерватории, композитор и выдающийся пианист А. Гензельт, знаменитые виолончелисты Ф. Кнехт и К. Шуберт. По воспоминаниям выпускников училища, практически каждый учащийся играл на каком-либо инструменте: фортепьяно, виолончели, скрипке, контрабасе, флейте и т. д. Интересны в этом отношении записи в «Путевом дневнике» австрийской пианистки Клары Шуман, в которых говорится, что при личном приглашении принца Ольденбургского она посетила концерт в Училище правоведения, его участниками были исключительно учащиеся-правоведы, для которых принц ввел обучение музыке, чтобы все в свободное время были заняты полезным делом [9].

Разумеется, в училище прежде всего внимание уделялось специальным юридическим дисциплинам, а в первую очередь — подбору преподавателей этих дисциплин, чтобы они не только давали знания, но и были профессионалами своего дела, а их мораль, компетентность, нравственность не вызывали бы сомнений, дабы воспитанникам было с кого брать пример. Не последнюю роль в подборе кадров преподавателей играли принц Петр Георгиевич и М.М. Сперанский. Задача ставилась высокая: профессорско-преподавательский состав должен быть на самом высшем уровне.

По мнению принца и попечителей, именно В.В. Шнейдер отвечал всем предъявляемым требованиям. Он преподавал в училище с первых дней создания, с 1835 по 1863 г. он был заведующим кафедрой римского права, а также преподавал латинскую словесность. Выпускник Московского университета, окончил его с особым отличием, за сочинение, изложенное на латинском языке, получил золотую медаль, будучи студентом, был репетитором А.С. Грибоедова — будущего великого драматурга и великого дипломата. В.В. Стасов вспоминал: «Шнейдер был человек великолепный, по прекрасной душе, благородству и энергии своей. Он многим из нас сделал великое добро, отстаивая в совете училища наши права и училищные заслуги, помогая одному перейти из класса в класс, другому получить

при выпуске тот или другой чин, наконец, спасая иногда от исключения. Все его у нас любили от мала до велика, и я думаю, нет никого из бывших в те времена в училище, кто не сохранил бы о нем самого благодарного, полного симпатии и уважения воспоминания» [10].

А.В. Никитенко отзывался о Шнейдере как о лучшем среди лучших профессоров по правоведению, к нему благоволил М.М. Сперанский и другие знаменитые юристы того времени [11].

С первых же дней открытия училища правоведения в нем преподавал М.И. Богословский. В 1835 г. он был назначен священником церкви Святой Екатерины этого учебного заведения, преподавал воспитанникам логику и психологию, вел занятия 30 лет вплоть до своей кончины. Стасов, вспоминая своих учителей писал, что Богословский был «всех лучше и замечательнее между ними… был нашим духовником… для нас священник наш был настоящим оракулом… человеком большого ума и твердого характера. Его влияние на нас было велико…» [12].

С 1848 по 1855 г. в училище занятия по истории российского законодательства и энциклопедии законоведения вел К.А. Неволин, который в 28 лет, в 1834 г., стал доктором наук. «Первым трудом, создавшим Неволину ученое имя, была “Энциклопедия законоведения” (1839–1840)… энциклопедия Неволина для своего времени была крупным явлением» [13].

Надо прямо сказать, стараниями принца Ольденбургского и мудрых попечителей Императорское училище правоведения удалось превратить в элитарное, интеллектуальное учебное заведение, лучшие специалисты правоведы, представители культуры читали лекции в нем, в частности корифей правоведения Д.И. Мейер — «отец русского гражданского права». В свое время он учился в Германии у выдающихся европейских ученых Гомейера, Рудорфа, Пухты, Шеллинга и Совиньи. В 1855 г. возглавил кафедру энциклопедии училища правоведения, являясь одновременно профессором Петербургского университета. Главный его труд — учебник «Русское гражданское право». Многие годы он был настольной книгой для цивилистов России, методологической основой для исследования цивильного права практиками и теоретиками. Заметим, что в свое время 18-летний А.Ф. Кони, что называется, залпом прочитал эту книгу и решил стать юристом. Кстати, он преподавал в училище в 1876–1883 гг. и оказал огромное влияние на формирование у его воспитанников представления о нравственном долге юриста, его высоких моральных качествах.

Интересно воспоминание Анатолия Федоровича о днях, проведенных в училище: «…Курс (по законоведению.— *С. В.*) был разработан с любовью и вниманием и принимался многими слушателями, из которых некоторые уже сенаторы и министры, с видимым интересом…» [14].

В свое время в училище вел курс энциклопедии, политических наук, полицейское право ректор Петербургского университета И.Е. Андреевский, в училище читали лекции сенаторы В.Д. Набоков — сын министра юстиции Д.Н. Набокова, а также Н.И. Стояновский — выпускник училища 1841 г., известный деятель судебной реформы, статс-секретарь Императора, который в 1846–1854 гг. вел занятия по гражданскому и уголовному судопроизводству (у юристов пользовался большой популярностью его учебник «Руководство по уголовному судопроизводству»).

Гордостью училища был преподаватель, выдающийся юрист, автор учебника «Современное международное право цивилизованных народов» Ф.Ф. Мартенс, который читал лекции по международному праву, одновременно являлся заведующим кафедрой международного права в Петербургском университете. По его инициативе было создано Русское общество международного права.

Важнейший труд Мартенса — «Собрание трактатов и конвенции, заключенных Россией с иностранными державами», где даны весьма ценные исторические пояснения. Ученый был представителем русского правительства на многих международных конференциях, в том числе на брюссельских 1874 г. (о кодификации военного права) и 1889–1890 гг. (для борьбы с работорговлею) [15].

Мартенс не забыт и сегодня. В Санкт-Петербурге с 1996 г. проводится конкурс его имени, с 1999 г.— «Мартенсовские чтения».

Большое уважение у воспитанников снискали В.Д. Спасович — профессор, преподаватель уголовного права, известнейший адвокат, писатель, С.М. Лукьянов — сенатор, профессор судебной медицины.

Добрую славу о себе оставил Н.С. Таганцев, который проработал в училище около 40 лет. В 1868 г. он был назначен экстраординарным профессором Санкт-Петербургского университета и Александровского лицея (по кафедре уголовного права и энциклопедии права). В 1870 г. после защиты диссертации на тему «О преступлениях против жизни по русскому праву» получил степень доктора уголовного права. Главные его труды [16] отличаются тонкостью юридического анализа и ясностью изложения. Огромное значение для судебной практики имеют изданные

Таганцевым «Уложение о наказаниях» и «Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями» [17] с разъяснениями из кассационной практики» [18].

Малоизвестные факты: в 1891 г. В.И. Ленин сдавал экзамены экстерном на юридическом факультете Петербургского университета. Испытания по уголовному праву принимал Н.С. Таганцев.

Существует легенда, что якобы Николай Степанович просил Ленина оставить в живых своего сына Владимира, которого обвиняли в создании Петроградской боевой организации (заговор В.Н. Таганцева). Директор Государственного архива РФ С.В. Мироненко опровергает это: «Есть дневник Таганцева, где он пишет: "Господи, какая чушь! Я никогда не просил Ульянова-Ленина ни о каком помиловании сына, потому что это было бесполезно"» [19].

Протоколы допроса великого поэта России Н.С. Гумилева от 23.08.1921 и 18.08.1921, так же обвиняемого в контрреволюционном заговоре Петроградской боевой организации В.Н. Таганцева, написаны им лично и свидетельствуют о реальных помыслах его участников. На втором допросе Николай Степанович показал: «Чувствую себя виновным по отношению к существующей в России власти в том, что во время Кронштадского восстания был готов принять участие в восстании, если бы оно перекинулось в Петроград». Благородный, отважный офицер Русской армии, награжденный двумя Георгиевскими орденами и представленный к ордену Святого Святослава, был расстрелян.

Огонь гражданской войны, террор не пощадили и воспитанников знаменитого училища.

Кем бы мог стать каждый из них? Может быть, как воспитанники Императорского училища Манасеин и Набоков, — министром юстиции, как Булыгин, Горемыкин и Щегловитов, — министром внутренних дел, как Серов и Чайковский, — композитором, талантливым музыкантом, как Апухтин и Жемчужников, — известным поэтом, как Стасов, — знаменитым художественным и музыкальным критиком, как Алехин, — чемпионом мира по шахматам, как Анреп, — всемирно известным художником, как Евреинов, — театральным деятелем с мировым именем, как Энгельгард, — выдающимся астрономом. Но не это важно. Каждый бы честно трудился во благо России, куда бы ни привела его судьба, любой их них не пожалел бы сил, здоровья и жизни ради Родины. Но они отдали свои жизни в Русско-японской войне 1904–1905 гг., в Первой мировой войне 1914–1918 гг.

Остается добавить, что Императорское училище правоведения — одно из лучших высших юридических заведений России — просуществовало до 18 июня 1918 г.

---

1. См.: Рождественский С. В. Санкт-Петербургский университет. 1819–1919. Пг., 1919. Т. I. С. 25.

2. См.: Антонов А. Н. Первый кадетский корпус. СПб., 1907. С. 9.

3. Столетие со дня рождения Его Императорского Высочества принца Петра Георгиевича Ольденбургского. СПб., 1913. С. 43.

4. Папков А. А. Жизнь и труды Петра Георгиевича Ольденбургского. СПб., 1885. С. 70.

5. Там же. С. 75.

6. Устав Училища правоведения. СПб., 1838. § 1.

7. Право и история художественной культуры. М., 2012. С. 31.

8. См.: Там же.

9. Житомирский Д. Роберт и Клара Шуман в России. М., 1962.

10. Стасов В. В. Училище правоведения 40 лет тому назад. 1881. Кн. 2. С. 250.

11. См.: Никитенко А. В. Дневник : в 3 т. СПб., 1855. Т. 1. С. 132.

12. Стасов В. В. Избранные сочинения. М., 1952. Т. 2. С. 310–312.

13. Брокгауз и Ефрон. Энциклопедический словарь. 1901. Т. 20А. С. 801–803.

14. Кони А. Ф. На жизненном пути. СПб., 1912. С. 85.

15. Брокгауз и Ефрон. Указ. соч. Т. 25. С. 813–815.

16. См.: Таганцев Н. С. Курс русского уголовного права : в 3 т. СПб., 1874–1880; Его же. Лекции по русскому уголовному праву. Часть общая. Вып. I–IV. СПб., 1887–1892, 1895.

17. Его же. Уложение о наказаниях. 1-е изд. СПб., 1873; Его же. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. 1-е изд. СПб., 1875.

18. См.: Брокгауз и Ефрон. Указ. соч. Т. 32. С. 470–471.

19. Интервью С. Мироненко. Три Николая: последний российский Император Николай Второй, великие князья Николай Михайлович и Николай Николаевич-младший // Эхо Москвы : сайт. URL: http://echo.msk.ru/programs/all/511268-echo/ (дата обращения: 16.11.2016).

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.724

Е. В. Александрова
E. V. Aleksandrova

Сецессия и право наций (народов) на самоопределение

Secession and the Right of the Nations (Peoples) to Self-Determination

В статье анализируются и рассматриваются вопросы реализации права наций (народов) на самоопределение посредством процедуры проведения сецессии.

The author of the article describes and discusses the questions of the realization of the right of the Nations (peoples) to self-determination by means of procedure of carrying out secession.

Сецессия; народ; нация; самоопределение; принятие новых субъектов Российской Федерации; субъект Федерации; федеративное государство; изменение состава государства

Secession; the people; the nation; self-determination; the adoption of new subjects of the Russian Federation; subject of federal State; federal State; change of structure of State

Одним из возможных оснований изменения состава государства является сецессия — выход субъекта из состава федеративного государства, отделение от государства какой-либо его части [1]. Рассматривая вопрос сецессии, важно разграничить народный и национальный суверенитеты, правомерную и неправомерную сецессии. Народный суверенитет закреплен почти во всех конституциях и означает независимость народа любой страны как внутри ее, так и вовне, его неотъемлемое право самостоятельно определять свой образ жизни. В отличие от народного, национальный суверенитет — это этническая характеристика. В соответствии с принципами международного права каждый этнос обладает национальным (этническим) суверенитетом и правом на самоопределение. Согласно Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г. [2], право на самоопределение является одним из основных принципов международного права. Способами его осуществления могут быть как создание суверенного и независимого государства, так и свободное присоединение к независимому государству либо же обьединение с ним, а также установление любого другого политического статуса [3]. Именно продолжением положения о суверенитете этносов в ст. 8 Конституции Федеративной Демократической Республики Эфиопии [4] является ст. 39 о праве их на сецессию. Конституции же большинства государств не предусматривают права на сецессию, но, с другой стороны, достаточно внимания уделяют развитию самостоятельности субъектов федерации, автономий в составе унитарных государств.

Однако что есть нация? Только ли она имеет право на самоопределение? В научных изданиях последних лет наметились два концептуально различных к рассмотрению нации подхода, делающих акценты на противоположных аспектах: этносе и согражданстве [5].

При определении нации как этнической общности (исторически возникший тип устойчивой социальной группировки людей, представленной родом, племенем, народностью) в качестве ключевых признаков выделяются:

© Александрова Е. В., 2016
© Aleksandrova E. V., 2016

общность происхождения, история, обычаи, язык, религия [6].

Теория нации, связанная с согражданством, в качестве главного признака выделяет совместное жительство в одном государстве. Нация как согражданство (нация-государство) в определенном смысле неделима. Да и понятия «нация» и «народ» здесь идентичны. Таков принцип нации-государства в противовес многонациональным государствам [7].

Международные документы исходят из правосубъектности народа и не обязательно по национальному признаку, что, конечно, не исключает самоопределения такого народа, который достаточно однороден по этническому составу. Принцип равноправия и самоопределения народов фигурирует в первой же статье Устава ООН (принят в Сан-Франциско 26 июня 1945 г.) [8] и прямо трактуется в качестве главнейшей меры для укрепления всеобщего мира. В первых статьях Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 ноября 1966 г. [9] и Пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. [10] прямо записано: «Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие».

Исходя из изложенного, необходимо подчеркнуть, что субъектом самоопределения может быть не только нация, но и любая достаточно большая группа населения конкретного государства.

Преувеличенным является утверждение о том, будто «в федерациях попытка сецессии рассматривается как мятеж» [11]. То же можно сказать и об унитарном государстве. Необходимо рассматривать каждый конкретный случай отдельно. Может быть, реально разрешить данную ситуацию демократическим путем (например, проведением референдума) и на основании установленного механизма реализации указанного права изменить состав территории государства.

С одной стороны, необходимо учитывать, что отделение затрагивает не только интересы конкретной части территории государства (субъекта федерации, административно-территориальной единицы унитарного государства), но и всего государства, поскольку на части территории государства может проживать не одна этническая общность, а при решении вопроса об отделении нужно уважать интересы и волю не только титульной нации [12].

С другой стороны, аргументация в пользу признания права на отделение поддерживается правом каждого народа на самоопределение. Так, Ю. Г. Барсегов полагает, что «самоопределение не обязательно должно воплощаться в политическом отделении, но без признания свободы отделения нет права на самоопределение» [13]. В исключительных случаях сецессия может стать формой самоопределения народов.

Право сецессии также не может быть абсолютным и беспредельным. Необходимо учитывать множество факторов: исторические, культурные, целесообразность сецессии, интересы и права других территориальных единиц и т. д.

В. Е. Чиркин отмечает, что право на самоопределение народов не означает права на сецессию [14]. Р. Г. Абдулатипов указывает, что право народов на самоопределение может иметь различную форму: «как обьединения, как обьединение и реализация своих прав внутри существующего государства в тех или иных моделях договоренности, статуса, особого режима и т. д.» [15].

Внутригосударственный характер принципа самоопределения обусловливается тем, что он предполагает разные формы его реализации в составе конкретного государства или выхода из него. Некоторые народы могут самоопределиться вплоть до отказа от какой бы то ни было независимости, другие — отдать часть своих прав сообществу, а частью распорядиться самостоятельно, третьи вообще откажутся от любого опекунства и протектората [16].

Но в любом случае одностороннее закрепление права сецессии в конституции субъектов федеративного государства (автономий в унитарном государстве) при том, что такое положение отсутствует в конституции государства, не может стать конституционным основанием сецессии, которая не может быть произвольным и полностью односторонним актом.

Есть право народа на равные права с другими народами, есть право народа на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства, но есть и право многонационального государства на сохранение и защиту своей территориальной целостности. Сами по себе эти права на текущий момент у большинства не вызывают возражений, они зафиксированы в самых важных международных документах. Но, взятые вместе, они вступают в острое противоречие как между собой, так и с принципами демократии и гуманизма. Разрешение данных проблем в международно-правовых и национальных документах, а также на практике продолжает оставаться приоритетной задачей [17]. Принцип права народов на самоопределение не следует все-таки противопоставлять принципу территориальной целостности государств. Из Декларации принципов международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Обьединенных Наций, принятой 24 октября 1970 г. [18], следует, что осуществление права на самоопределение «не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных

и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов». В ином случае происходит столкновение принципов территориальной целостности государства и признания за каждым народом права на самоопределение, включая создание собственной национальной государственности. И, как следствие, исключается возможность компромиссного разрешения вопроса выхода одного субъекта из состава федерации, части территории — из состава унитарного государства, образованных на национальной основе, и законодательного закрепления такого права в качестве основания для изменения состава территории государства. На самом деле целостность и единство государства должны обеспечиваться не военно-силовыми и принудительными методами по отношению к какому-либо народу для удержания его в рамках существующего государства, а созданием таких условий его жизни, при которых подобной мысли и не возникало бы.

Таким образом, наука и практика пока не нашли решения коллизии между принципом сохранения государственной целостности и правом нации на самоопределение.

Как справедливо отмечается некоторыми авторами, проблема отделения не может всегда решаться на чисто юридической основе. Возможны ситуации, которые не разрешаются традиционными правовыми методами. Например, нет никакого смысла настаивать на сохранении федерации, где все или некоторые ее члены открыто выступают в пользу отделения, поскольку условия, при которых они сообща образовали федеративное государство, существенно изменились [19].

В настоящее время почти нет конституций федеративных государств, в которых бы предусматривались положения о сецессии в качестве основания для изменения состава федеративного государства (как было отмечено, исключением является Эфиопия, в которой это право относится к этносам, а также Сент-Китс и Невис — маленькое государство с населением в несколько десятков тысяч человек). Тем не менее были попытки сецессии субъектов федерации как в вооруженной, так и в мирной формах, удачные и неудачные (например, в Швейцарии в середине XIX в., попытка южных штатов в США выйти из состава союза, что привело к гражданской войне, в Австралии в XX в., в 1990 г. не признана сецессия Чеченской Республики из России и др.). Сецессия также имела место в федерациях, построенных на основе союза и автономии. В качестве примеров можно привести выход Венесуэлы из состава Великой Колумбии в XIX в.; выход республик из состава СССР, после чего он прекратил свое существование; сецессия некоторых республик из состава Югославии в конце 90-х гг. и др.

Есть примеры, когда положения о сецессии встречаются и в конституциях унитарных государств, имеющих автономию. Так, Конституция Узбекистана 1992 г. [20] в ст. 74 допускает выход автономной Каракалпакии на основании всеобщего референдума народа Каракалпакстана. В 1996 г. была предпринята попытка выхода Балкарии из Кабардино-Балкарской Республики — унитарного субъекта в составе Российской Федерации, которая была признана неконституционной.

Практика образования новых государств не свойственна для нашего времени, поскольку подавляющее большинство современных государств сформировалось достаточно давно; захватнические войны, направленные на передел границ путем поглощения проигравших территорий, канули в Лету. Нынешняя мировая геополитика и нормы международного права, предоставляющие народам право на самоопределение, дают единственно верный способ образования новых государств — отделение части государства по решению его населения, высказанному на общенародном голосовании при соблюдении демократических принципов и норм международного права [21]. Примеров здесь не так уж и много. В марте 2013 г. состоялся референдум на Фолклендских (Мальвинских) островах по определению их политического статуса. Он должен был показать желание жителей островов: оставаться британской заморской территорией либо перейти под юрисдикцию Аргентины. В результате прошедшего референдума при явке в 91% практически все избиратели (99,8%) проголосовали за сохранение за Фолклендами статуса заморской территории Великобритании.

18 сентября 2014 г. в Шотландии проведен референдум, на который был вынесен единственный вопрос: «Должна ли Шотландия быть независимой страной?» 54% проголосовавших выступили против независимости Шотландии, которая в итоге осталась в составе Великобритании [22]. Похожая ситуация с самоопределением и отделением разворачивается в Каталонии, где большинство депутатов местного парламента проголосовало за проведение референдума о независимости этой автономной провинции от Испании. 9 ноября 2015 г. каталонский парламент проголосовал за принятие резолюции об отделении от Испании (73 голоса — «за», 62 — «против»). Принятию резолюции предшествовало решение пленума Конституционного суда Каталонии, разрешившего парламенту сделать это. Процесс отделения Каталонии, согласно резолюции, должен занять около 18 месяцев [23].

16 марта 2014 г. был проведен референдум на территории Автономной Республики Крым, по результатам которого подавляющее большинство населения Крыма и Севастополя высказалось за переход указанных территорий под юрисдикцию Российской Федерацией на правах ее новых субъектов. Согласно ст. 133 Конституции Украины 1996 г. [24] Автономная Республика Крым включена в систему административно-тер-

риториального устройства Украины. В пределах полномочий, определенных Конституцией Украины, Автономная Республика Крым решала вопросы, отнесенные к ее ведению (ст. 134 Конституции Украины), к числу которых, в частности, относились организация и проведение местных референдумов (ч. 2 ст. 138 Конституции Украины). Аналогичное положение закреплено в Конституции Автономной Республики Крым [25], в котором указано, что к ведению Республики относится в том числе назначение и проведение республиканских (местных) референдумов (п. 7 ч. 1 ст. 18).

Рассуждая о сецессии Крыма и города Севастополя из состава Украины, можно поддержать позицию И. В. Лексина, который полагает, что юридическая допустимость сецессии совсем не означает необходимости наличия у территориальных образований юридического права сецессии (права на осуществление сецессии). Этносу или иному государствообразующему сообществу нельзя отказать, во-первых, в праве стремиться к самостоятельности, добиваться законными методами выхода из состава существующего государства; во-вторых, в одностороннем порядке выйти из состава государства в случае деятельного несоблюдения последним принципа равноправия и самоопределения народов [26].

Таким образом, сецессия в качестве основания изменения состава территории государства возможна в том случае, если это допускается конституцией государства или если существуют специальные соглашения между всеми частями территории государства, или если все другие способы возникших противоречий исчерпаны. Причем для осуществления сецессии необходимо предусмотреть переходный период, в течение которого должны быть урегулированы все отношения с государством, от которого часть территории отделилась, и остающимися в ней территориями (финансовые, материальные и иные). А в случае возникновения проблем их необходимо разрешать на основе компромисса.

1. См.: Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М. : ИНФРА-М, 2011.

2. См.: Действующее международное право. Т. 1. М. : Моск. независимый ин-т междунар. права, 1996. С. 65–73.

3. См.: Пятый Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 24–25 октября 2014 г.) : избранные материалы / отв. ред. В. Г. Голубцов, О. А. Кузнецова. М. : Статут, 2015.

4. См.: Конституции государств (стран) мира : сайт. URL: http://worldconstitutions.ru/?p=77 (дата обращения: 14.11.2016).

5. См.: Фомиченко М. П. Право наций (народов) на самоопределение: проблемы реализации // Гос. власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 8–11.

6. См.: Федерализм: энциклопедия. М. : МГУ, 2000. С. 331–337.

7. См.: Морозов А. «Нация» и национализм в трактовке некоторых современных теорий // Россия. XXI век. 1994. № 6–7. С. 108–118; № 8. С. 46–52.

8. См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14–47.

9. См.: БВС РФ. 1994. № 12.

10. См.: Там же.

11. Федерация в зарубежных странах. М. : Юрид. лит., 1993. С. 6.

12. См.: Фарукшин М. Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. М. : Юристъ, 2004. С. 45.

13. Барсегов Ю. Г. Самоопределение и территориальная целостность. М., 1993. С. 11.

14. См.: Чиркин В. Е. Российская Федерация и ее субъекты: проблемы укрепления государственности // Гос-во и право. 2001. № 7. С. 92.

15. Абдулатипов Р. Г. Федералогия. СПб. : Питер, 2004. С. 217.

16. См.: Фомиченко М. П. Защита прав народов в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты). М. : Рос. гос. соц. ун-т, 2005. С. 58.

17. См.: Там же. С. 5.

18. См.: Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М. : БЕК, 1996. С. 2–8.

19. См.: Fleiner Th., Basta L. Federalism, Federal States and Decentralization. P. 36–37; Фарукшин М. Х. Указ. соч. С. 46.

20. См.: Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлиги ҳузуридаги Ҳуқуқий ахборот билан таъминлаш маркази : сайт. URL: http://lex.uz/pages/getact.aspx?lact_id=35869 (дата обращения: 14.11.2016).

21. См.: Евдокимов В. Б., Тухватуллин Т. А. Принятие Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации // Гос. власть и местное самоуправление. 2014. № 5. С. 37–42.

22. См.: Результаты референдума в Шотландии на данный момент // NK : сайт. URL: http://news-kapital.ru/rezultaty-referenduma-v-shotlandii/ (дата обращения: 14.11.2016).

23. См.: Испания оспорила решение Каталонии об отделении // Финам : сайт. URL: http://finam.info/blog/43480845338/Ispaniya-osporila-reshenie-Katalonii-ob-otdelenii (дата обращения: 14.11.2016).

24. См.: Конституция Украины // Конституции стран — членов СНГ : сб. документов. Ереван, 1997. С. 88.

25. См.: Конституция Автономной Республики Крым от 21.10.1998, утвержденная Законом Украины от 23.12.1998 № 350-XIV // Ведомости Верховной Рады Украины. 1999. № 5–6. Ст. 43.

26. См.: Лексин И. В. Сецессия территориальных образований: правовые риски и механизмы защиты // Гос-во и право. 2014. № 2. С. 7–8.

УДК 342.518

Д. К. Большакова
D. K. Bolshakova

Статус и роль австралийских объединений глав исполнительной власти

Status and Role of Peak Intergovernmental Organizations in the Commonwealth of Australia

Эффективное взаимодействие различных уровней государственной власти — залог прочной и стабильной федерации. Ключевыми проводниками их коллективной позиции являются организации-объединения глав исполнительной власти (межправительственные организации), способствующие рабочему диалогу и плодотворной работе. В статье в первом приближении рассматриваются две ключевые межправительственные организации Австралии, структуры и взаимодействие. Их существование и функционирование отражают специфику федеративной системы Австралийского Союза.

Effective cooperation of different levels of government is a guarantee of a solid and stable federation. Intergovernmental organizations are key instruments of providing of collective position in order to assist cross-jurisdictional dialog and productive work. In the article two major Australia's intergovernmental organizations, their structure and interaction are examined on the first approximation. Their existence and functioning reflect specific character of the federal system of the Commonwealth of Australia.

Австралийский Союз; межправительственная организация; межправительственные отношения; КОАГ; САФ

The Commonwealth of Australia; intergovernmental organization; intergovernmental relations; COAG; CAF

Результаты последнего исследования «Австралийские Конституционные Ценности» *(Australian Constitutional Values)* [1], проведенного крупнейшим агентством опросов общественного мнения *Newspoll* для Университета Гриффита и Университета Нового Южного Уэльса, показывают, что 84 % респондентов высказались негативно о существующей федеральной системе в целом. В необходимости выстраивания прочных межправительственных отношений в федерации уверены 92,7 % респондентов, однако 49,9 % из них считают, что в настоящее время эта система функционирует не слишком эффективно.

Неотъемлемой частью нормального функционирования федерации является построение межправительственных отношений внутри страны, которые реализуются различными способами, в частности с помощью создания межправительственных организаций. В настоящее время в Австралии существует две таких организации-форума, система профильных советов, а также применяются иные способы взаимодействия, которые имеют место между государственными органами всех уровней. Речь идет о неинституционализированном и неформальном взаимодействии государственных органов разных уровней власти.

Ключевой межправительственный форум — КОАГ был создан в 1992 г. для содействия взаимоотношениям между исполнительными органами Союза, штатов и территорий по вопросам национальной важности. Он сформировался на базе министерских советов и особых собраний премьеров, которые стали проводиться правительством Роберта Хоука после того, как была признана необходимость введения новой инициативы

© Большакова Д. К., 2016
© Bolshakova D. K., 2016

в сфере межправительственных отношений [2]. Членами КОАГ являются премьер-министр, первые министры (премьеры штатов и главные министры территорий) и президент Австралийской ассоциации местной власти *(ALGA, The Australian Local Government Association).*

На данный момент КОАГ является центром амбициозных национальных реформ, высшей точкой в разветвленной структуре вспомогательных средств межправительственных отношений. Это форум, на котором обсуждаются вопросы применения реформ в разнообразных сферах: от конкуренции и мер по борьбе с бюрократией до социальной политики в области здравоохранения, образования и прав инвалидов, а также реформы, относящиеся к отдельным явлениям, например к организованной преступности. В случае если было достигнуто официальное согласие по тому или иному вопросу, решение КОАГ оформляется межправительственным соглашением, а процесс внедрения реформы в жизнь и ее осуществление до середины 2014 г. отслеживались Советом КОАГ по реформам *(COAG Reform Council)*, который был создан в 2007 г. в рамках программы по федеральным финансовым отношениям для содействия КОАГ в реализации программы реформ и упразднен 30 июня 2014 г. До недавнего времени КОАГ также располагал разветвленной системой межюрисдикционных советов министерского уровня, которые консультировали Союз и штаты по вопросам своей компетенции, а также разрабатывали проекты реформ для рассмотрения КОАГ. В декабре 2013 г. было принято решение усовершенствовать систему советов, оставив всего восемь, с поправкой на то, что, в случае если какая-то сфера взаимодействия Союза и штатов окажется неохваченной, министрам будет разрешено проводить встречи *ad hoc* [3].

За время своего существования КОАГ претерпевал существенные изменения: трансформировался из простого саммита лидеров в центральный правительственный институт. Большинство проводимых в настоящее время реформ сфокусировано на крупных сферах общественной жизни, доведение их до конца требует скоординированного взаимодействия всей системы. Как форум межправительственного взаимодействия в Австралии КОАГ приобрел совершенно особое значение. Это в каком-то смысле атипичный орган, чье создание не предусмотрено ни Конституцией Австралии [4], ни законом. Он более аморфный — административное создание исполнительной воли, устойчивое к точным описаниям или характеристикам.

Австралийские исследователи предлагают целый ряд способов формализации КОАГ: создание межправительственного соглашения о статусе и деятельности КОАГ, принятие закона, включение в Конституцию Австралии нормы о КОАГ или ссылки на кооперативный федерализм. Каждый из предложенных вариантов обладает достоинствами и недостатками, которые были подробно рассмотрены в исследованиях Л. Блейден, П. Кильдэ и Э. Линча [5]. Однако для КОАГ оптимальным было бы введение законодательного режима, который позволит, с одной стороны, определить правовой статус и его место в системе межправительственных отношений, с другой — сохранить определенную гибкость по сравнению с внесением поправок в Конституцию Австралии.

Несмотря на пристальное внимание к проблеме как со стороны научного, так и политического мира, на практике движения в сторону формализации КОАГ пока не наблюдается.

Исполинская природа программы реформ КОАГ при отсутствии законодательного закрепления вызвала множество сомнений на счет того, способен ли он выполнить такое большое количество обязательств. Дж. Брамби, бывший член федерального парламента и премьер штата Виктория, напрямую связывает успешность деятельности КОАГ с прояснением его статуса и программы [6]. Кроме того, существует необходимость уточнения взаимоотношений между КОАГ и министерскими советами с присвоением КОАГ статуса арбитра при разрешении споров и наделением его механизмами работы, позволяющими преодолеть мертвые точки в осуществлении программы реформ. Еще один болезненный для Австралийской Федерации вопрос — как программа КОАГ содействует вмешательству Союза в сферы ответственности, которые раньше целиком принадлежали штатам. В своей речи в октябре 2014 г. Тони Эббот, бывший премьер-министр Австралии, обратился к взаимоотношениям федерации и штатов: «Сто лет назад штаты были ответственны за финансирование и сопровождение публичных школ, больниц, транспорта, дорог, полиции и ряда других областей. В соответствии с Конституцией штаты по-прежнему отвечают за эти сферы, однако буквально вековое вторжение в компетенцию привело к тому, что сейчас Союз финансово отвечает за услуги, которые не предоставляет и на самом деле даже не может контролировать. В то же время вряд ли есть хоть одна проблема, которая обходится без помощи федерации. Мы склонны ощущать себя единым государством, а не совокупностью штатов, и инстинктивно мы хотим, чтоб наше управление это отражало» [7]. Такое заявление

расходится с результатами вышеуказанного опроса «Австралийские Конституционные Ценности», в рамках которого более половины респондентов считает, что решения должны приниматься на максимально низком компетентном уровне управления, т.е. на уровне правительств штатов или даже местных советов [8]. Местный уровень власти формально не закреплен в Конституции Австралии, хотя такое предложение озвучивалось не раз. В 2013 г. была попытка провести референдум по вопросу внесения поправок в ст. 96 Конституции Австралии, предусматривавших право федерации оказывать финансовую помощь местным правительствам, тем самым признавая существование третьего уровня власти, однако вопрос был снят с голосования [9]. Исходя из сложившейся ситуации, можно сформулировать одну из основных современных проблем деятельности: явное доминирование Австралийского Союза в работе КОАГ и в межправительственных отношениях в целом. Этому способствует и недостаток прозрачности: единственный документ, который публикуется после встреч КОАГ (коммюнике), содержит лишь общую информацию, иные же материалы по программе не раскрываются. Кроме того, возникают сложности из-за непрозрачной системы ответственности и подотчетности, а также нехватки институционального и законодательного закрепления статуса КОАГ.

Дополнительной межправительственной организацией, учрежденной в 2006 г., является САФ. Он был сформирован для того, чтоб поддерживать и совершенствовать федеральную систему, обеспечивая дискуссионную площадку глав субъектов для обсуждения и разрешения важных вопросов независимо от федеральных властей. Дженнифер Мензис писала, что САФ был учрежден как противовес все более централизованной силе федерального правительства для улучшения функционирования федерации. По ее мнению, САФ также исполнял функцию поддержки КОАГ путем подготовки почвы для серьезных реформ и инициатив КОАГ [10].

Правительства шести штатов и двух самоуправляемых материковых территорий Австралии являются членами САФ, каждый из участников представлен премьером или главным министром. В исключительных случаях в качестве представителя может участвовать министр, уполномоченный премьером или главным министром. Представители Союза в САФ не входят. Премьеры и главные министры в сменном порядке председательствуют в САФ в течение года; заместителем председателя САФ является министр, который будет председательствовать в следующем году. Процесс согласования общего мнения перед его финальным оформлением проходит в полуофициальной манере с активным использованием неформальных способов связи, т. е. часто путем телефонных переговоров и встреч. Кворум для встреч — 75%, т. е. присутствие представителей от шести юрисдикций. Решения принимаются единогласно и достигаются консенсуально; как правило, они не предаются публичной огласке.

В соответствии с Соглашением об учреждении САФ [11] целями создания Совета являются:

1) разработка инновационных решений по вопросам национальной важности;

2) обеспечение конструктивного вовлечения штатов наряду с Союзом по вопросам национальной важности;

3) проведение просветительской политики о преимуществах федеральной системы;

4) дополнение работы КОАГ и оказание содействия в разработке межправительственных соглашений путем выработки общей согласованной позиции штатов и территорий;

5) достижение, где это необходимо, коллективных соглашений по кросс-юрисдикционным вопросам.

В 2013 г. САФ пересмотрел свои действия и по-новому выразил свое предназначение. Приоритетом является работа, направленная на широкое понимание позиции штатов и территорий в отношении вопросов, в которые вовлечено правительство Союза, а также занятие лидирующей роли по ключевым вопросам национальной политики, включая вопросы Федерации, в которых правительство Союза не задействовано.

Работа, проводимая в рамках САФ, способствует определению точек соприкосновения субнациональных юрисдикций, а также существенно экономит время участников КОАГ, оставляя позади сложные переговорные процессы. Исследователи (Дж. Мензис, Э. Линч, П. Кильдеа и др. [12]) говорят о том, что программа кооперативного федерализма Кевина Радда [13] сузила роль САФ в работе по межправительственным соглашениям до посреднической, что привело к потере способности этого форума проводить независимую работу.

Фундаментальная задача ближайших лет для всех уровней власти — понять, есть ли потенциал для реформы и рациональной дискуссии об определении сфер компетенций штатов и Федерации. Очевидные проблемы в функционировании межправительственных организаций тем не менее не умаляют значения их работы, а лишь свидетельствуют о необходимости дальнейшего изучения и оценки современного австралийского федерализма и совершенствования практической схемы отношений между различными уровнями государственной власти.

1. См.: Australian Constitutional Values Survey 2014 // Griffith University : site. URL: http://www.griffith.edu.au/__data/assets/pdf_file/0015/653100/Constitutional-Values-Survey-Oct-2014Results-2.pdf (дата обращения: 20.12.2015).

2. См.: Painter M. Collaborative Federalism: Economic Reform in Australia in the 1990s. Cambridge : Cambridge University Press, 1998; Williams R. J. Review of Collaborative Federalism: Economic Reform in Australia in the 1990s. Pacific Affairs. 2000. Vol. 73. № 2. С. 317–319.

3. См.: Guidance on COAG Councils 2014 // Council of Australian Governments : site. URL: http://www.coag.gov.au/coag_councils (дата обращения: 24.12.2015).

4. См.: Конституции государств (стран) мира : сайт. URL: http://worldconstitutions.ru/?p=23 (дата обращения: 03.11.2016).

5. См., напр.: Blayden L. Briefing Paper № 6/13: COAG. NSW Parliamentary Research Service, 2013.

6. См.: Brumby J. Does federalism work? // Critical reflections on Australian public policy : selected essays. Canberra : The Australian National University Press, 2009. С. 13–23.

7. The Hon Tony Abbot MP's speech at Sir Henry Parkes Commemorative Dinner in Tenterfield // Prime Minister of Australia : site. URL: https://www.pm.gov.au/media/2014-10-25/sir-henry-parkes-commemorative-dinner-tenterfield (дата обращения: 05.12.2015).

8. См.: Australian Constitutional Values Survey 2014 // Griffith University : site. URL: http://www.griffith.edu.au/__data/assets/pdf_file/0015/653100/Constitutional-Values-Survey-Oct-2014Results-2.pdf (дата обращения: 20.12.2015)

9. См., напр.: Magarey K., Spooner D. Constitutional reform — Indigenous peoples and local government // Briefing Book: Key Issues for the 44th Parliament. Parliamentary Library of the Commonwealth of Australia, 2013. С. 8–11.

10. См.: Menzies J. The Council for the Australian Federation and the Ties that Bind. Tomorrow's Federation: Reforming Australian Government. Sydney : Federation Press, 2012. С. 53–72; Idem. Blowing hot and cold: intergovernmental relations capacity in the Commonwealth government // Australian journal of Public Administration. 2011. Vol. 70. № 4. С. 408–420.

11. См.: An agreement to establish the Council for the Australian Federation // Official ACT Government's site. URL: http://www.cmd.act.gov.au/__data/assets/pdf_file/0005/119480/agreement-to-establish-caf.pdf (дата обращения: 11.01.2016).

12. См.: Menzies J. The Council for the Australian Federation and the Ties that Bind. Tomorrow's Federation: Reforming Australian Government.

13. См.: McQuestin M.-A., Woods S. The tension between intergovernmental relations and cooperative federalism. Griffith University, 2010.

УДК 352

А. А. Ларичев
A. A. Larichev

Эволюция территориальных форм организации местного самоуправления в городах: опыт Канады

Evolution of the Forms of Territorial Organization of Local Government in Cities: the Canadian Experience

В настоящей статье рассматривается динамика территориальной организации местного самоуправления на уровне городов в Канаде. На основе анализа делается вывод о преимущественном применении такого инструмента, как объединение муниципалитетов в целях устранения проблем и повышения эффективности решения местных вопросов. Однако канадский опыт богат и на иные территориальные формы решения местных вопросов. Их изучение может способствовать применению лучших практик и устранению ошибок в организации местного самоуправления на городских территориях в России.

This article discusses the dynamics of territorial organization of local government on the city level in Canada. Based on the analysis a conclusion is made on the preferential use of amalgamation of municipalities as a tool in order to avoid problems and improve the efficiency of solving local issues. However, the Canadian experience is rich in other territorial forms of local issues management. Their study can promote the use of best practices and eliminate errors in the organization of local government in urban areas in Russia.

Местное самоуправление; территориальная организация; управление городами; опыт Канады

Local government; territorial organization; management of cities; experience of Canada

Территориальная организация местного самоуправления предполагает нахождение оптимальных условий решения местных вопросов за счет установления нужных пространственных пределов юрисдикции органов местного самоуправления. В то же время как сами территориальные основы местного самоуправления, так и попытки их оптимизации неразрывно связаны с социально-экономическими, географическими и климатическими условиями проживания населения.

Канада является государством с огромной территорией и сложным климатом, при этом специфика географического распределения населения в этой стране обусловила резкий рост городских агломераций, а также увеличение плотности населения в муниципалитетах южной части провинций. В ряде крупнейших городов Канады, например Торонто и Монреале, численность населения в несколько раз превышает численность в таких провинциях, как Остров Принца Эдуарда, Нью-Брансуик и т. д. [1]. Процессы урбанизации и развития инфраструктуры на относительно компактной территории (протяженностью в среднем не более 100 км от южной границы государства) повлекли за собой необходимость решения целого ряда проблем, связанных с местными вопросами.

Резкий рост городского населения приводит к появлению агломерационного эффекта — когда территория, в пределах которой местное население живет и работает, резко увеличивается. В большинстве случаев он затрагивает не только территорию, находящуюся под властью органов местного самоуправления соответствующего города, но и соседние муниципалитеты.

При этом внедрение управленческих механизмов, позволяющих решить проблемы

© Ларичев А. А., 2016
© Larichev A. A., 2016

транспортного сообщения с городским центром, обеспечения населения необходимыми услугами в растущих пригородных муниципалитетах, может запаздывать. Для Канады соответствующие процессы наиболее актуальны, поскольку увеличение расходов местных бюджетов не компенсируется увеличением ассигнований со стороны правительств провинций, отпускаемых на удовлетворение местных нужд [2].

Ответом на возникающие проблемы и вызовы в организации местного самоуправления в Канаде стало создание межмуниципальных органов по решению отдельных местных вопросов, формирование двухуровневых городских и региональных муниципалитетов и укрупнение (слияние) муниципальных образований [3].

Если отслеживать эволюцию форм территориальной организации местного самоуправления в Канаде, то можно сделать вывод о том, что создание *специализированных межмуниципальных органов* являлось исторически первым из применяемых инструментов для решения проблем предоставления муниципальных услуг, в том числе в условиях урбанизации, однако оно во многих случаях вело к слиянию участвующих муниципалитетов.

Так, в 1962 г. было создано Городское управление города Галифакса *(Metropolitan Authority of Halifax)* в провинции Новая Шотландия, которое имело статус межмуниципальной комиссии и обеспечивало функционирование региональной сети тюрем, транспорта и системы вывоза и переработки мусора. Межмуниципальный орган прекратил свое существование с созданием в 1996 г. Регионального муниципалитета Галифакса на базе старых муниципалитетов — членов межмуниципального объединения.

Схожая ситуация наблюдалась в регионе Сент-Джонс *(St. John's)*, столицы провинции Ньюфаундленд и Лабрадор, где с 1963 по 1992 г. функционировала межмуниципальная Комиссия городского региона Сент-Джонс *(St. John's Metropolitan Board)*. К функциям комиссии относились вопросы территориального планирования в регионе и ряд других. С обьединением муниципальных образований региона в единый муниципалитет функции бывшей комиссии перешли к нему [4].

Параллельно с формированием межмуниципальных органов в период с 1950 по 1970-е гг. по стране также прокатилась волна формирования *двухуровневых муниципальных систем*. В провинции Онтарио с целью осуществления крупных инфраструктурных проектов в 1953 г. был создан Муниципалитет Обьединенного Торонто *(Metropolitan Toronto)*, с 1969 по 1974 г. сформировано 11 региональных двухуровневых муниципалитетов.

С 1960 по 1971 г. в провинции Манитоба функционировала Корпорация Обьединенного Виннипега *(Metropolitan Winnipeg)*. С 1965 г. началось формирование региональных округов *(regional districts)* в Британской Колумбии. В провинции Квебек с 1970 по 2001 г. существовали городские сообщества *(urban communities)* Монреаля, Квебек-сити и Халла. В 1979 г. были сформированы региональные окружные муниципалитеты *(municipalité régionale de comté, MRC)* [5].

Однако данный тренд не стал массовым, а из вышеуказанных двухуровневых систем на сегодняшний день продолжают существовать лишь региональные муниципалитеты в Онтарио (восемь из изначальных 11), окружные муниципалитеты в Квебеке и региональные округа в Британской Колумбии. Двухуровневые муниципалитеты в городах, в свою очередь, полностью исчезли, трансформировавшись в единые территориальные единицы.

Обьединение и укрупнение муниципалитетов являются в противовес двухуровневости выраженной тенденцией развития территориальной организации местного самоуправления в Канаде. Соответствующие процессы затрагивают не только урбанизированные, но и сельские территории. Массовое укрупнение муниципалитетов отмечалось в 1995–1996 гг. в атлантических провинциях (Остров Принца Эдуарда, Новая Шотландия, Нью-Брансуик), в 2001 г.— в Онтарио (сокращение с 839 до 448 муниципалитетов [6]), в 2002 г. — в Квебеке. Среди последних примеров — муниципальная реформа 2013–2014 гг. в Манитобе, где 107 муниципалитетов (65 сельских муниципалитетов, 25 таунов и 17 виллиджей) было обьединено в 47 [7]. Подверглись процессу консолидации и крупнейшие агломерации страны, в том числе Торонто и Монреаль.

Закономерно возникает вопрос: почему из трех инструментов территориальной реорганизации местного самоуправления (создание межмуниципальных органов и двухуровневых систем, а также укрупнение муниципалитетов) последний стал в Канаде наиболее популярным, в особенности применительно к городским муниципальным образованиям?

Данную проблему изучают и эксперты в сфере муниципального управления Канады, США и иных стран англо-саксонской модели местного самоуправления, поскольку, как указывают Г. Стивенс и Н. Викстром [8], в научной среде широко распространено мнение об эффективности именно двухуровневой модели

управления урбанизированными территориями и субрегионами.

Среди доводов в пользу двухуровневости приводится возможность совместить репрезентацию интересов и учет мнения местных сообществ на первом уровне местного самоуправления с более эффективной организацией решения сложных вопросов местного значения на верхнем уровне [9], а также большая эффективность в решении ряда малозатратных, но варьирующихся по содержанию локальных вопросов на первом уровне [10].

Таким образом, двухуровневая система позволяет создать нужный эффект масштаба для каждой услуги, позволяя при этом контролировать отрицательные внешние эффекты посредством наличия единой муниципальной юрисдикции.

Однако у двухуровневой системы есть и критики. Нельзя, во-первых, отрицать, что данная система предполагает увеличение бюрократических расходов за счет создания большего числа органов местного самоуправления [11].

Во-вторых, по мнению А. Санктона [12], двухуровневые муниципальные образования, прежде всего на базе крупных городов, являются неустойчивыми конструкциями, подверженными внутренним противоречиям и конфликтам составляющих их частей.

В качестве иллюстрации Санктон приводит пример Корпорации Обьединенного Виннипега (1961–1971 гг.), которая состояла из 19 муниципалитетов и возглавлялась советом, формировавшимся на основе выборов по избирательным округам, специально нарезанным так, чтобы исключить преимущественное представительство в общегородском совете только одного нижестоящего муниципалитета. Хотя такая система и была направлена на минимизацию феномена местничества, но в конечном итоге привела к противостоянию города и внутригородских муниципалитетов, обвинявших общегородской совет в оторванности от интересов населения внутригородских муниципальных образований [13]. В 1971 г. в границах города Виннипег был образован единый муниципалитет.

В аналитической литературе содержатся и иные примеры дисфункции двухуровневых городских муниципалитетов. Так, в муниципалитете Гамильтон-Уентворф возникающие разногласия между представителями муниципалитетов второго уровня приводили к постоянным демаршам депутатов и срывам кворума общегородского совета, что в конечном итоге также послужило причиной обьединения города в единую муниципальную корпорацию [14].

Опыт проведенных в Канаде реформ показывает, что современной тенденцией в управлении агломерацией является не раздробление городских территорий между мелкими муниципалитетами, а, наоборот, их консолидация с целью выработки единого плана и стратегии развития большого города.

Основными аргументами в пользу слияния муниципалитетов в Канаде считаются также повышение эффективности и качества предоставления муниципальных услуг, выравнивание уровня предоставления услуг и ставок муниципальных налогов и сборов, а также обеспечение большей динамики экономического развития в укрупненных муниципалитетах [15].

Однако объединение муниципалитетов в урбанизированных территориях, каким бы значительным оно ни было, не всегда устраняет несоответствие границ юрисдикции органов местного самоуправления масштабам расселения жителей в пределах единого социально-экономического пространства агломераций.

Так, например, даже после обьединения муниципалитетов в Торонто и Монреале остались нерешенными вопросы транспортного сообщения с пригородами и ряд других. Поэтому в обеих агломерациях с участием близлежащих муниципалитетов были созданы межмуниципальные органы: в 2001 г. в Квебеке — Городское сообщество Монреаля *(Montreal Metropolitan Community, MMC)*, наделенное функциями по согласованию территориального планирования, экономического развития, строительства социального жилья, транспортного обслуживания и сбора мусора; в 2006 г. в Онтарио — Управление транспорта Большого Торонто *(Greater Toronto Transportation Authority)* [16].

В 2008 г. в соответствии с директивой правительства провинции Альберта [17] был создан Совет столичного региона *(Capital Region Board)*. Межмуниципальное обьединение включает в себя 24 муниципалитета, географически расположенных поблизости от административного центра провинции — города Эдмонтон. В структуру Совета входят мэры и члены муниципальных советов региона, заседающие в нескольких комитетах. В функции межмуниципального органа включено согласование и координация по решению таких местных вопросов, как межмуниципальный транспорт, землепользование, жилищная политика, геоинформационные ресурсы. Согласно положениям директивы муниципалитеты столичного региона обязаны согласовывать с Советом планы своего развития, а также землепользования и застройки [18].

В пределах регионального округа Ванкувер действуют несколько межмуниципальных комиссий, среди них комиссии по водоснабжению и водоотведению *(Greater Vancouver Sewerage and Drainage Board, Greater Vancouver Water*

District Board). Создан также межмуниципальный орган по вопросам жилья *(Metro Vancouver Housing Corporation)* [19].

Межмуниципальное сотрудничество (заключение межмуниципальных соглашений и создание межмуниципальных специализированных органов и округов), таким образом, остается важным инструментом решения вопросов местного значения, прежде всего тех, реализация полномочий по которым выходит за пределы границ одного муниципалитета.

К положительным характеристикам межмуниципальных органов можно отнести больший управленческий профессионализм их сотрудников (поскольку преимущественно в их состав входят специалисты в соответствующих сферах), меньшее влияние политики на решение чисто технических задач и предоставление услуг, а также во многих случаях целевой сбор средств на функционирование данных органов, что усиливает их финансовую базу [20]. В условиях трансграничности ряда местных услуг специализированные органы позволяют решить проблему нахождения нужного масштаба, а также устранить или минимизировать отрицательные внешние эффекты.

Таким образом, в Канаде на протяжении как минимум 50 последних лет наблюдается серьезная динамика форм территориальной организации местного самоуправления в городах, ведется активный поиск улучшения форм управления решением вопросов местного значения.

При этом анализ практики муниципального управления в Канаде и теоретические исследования в данной сфере свидетельствуют о наличии как положительных, так и отрицательных сторон у всех известных территориальных инструментов оптимизации управления агломерациями, в связи с чем их применение должно быть грамотным и обоснованным, возможно, с учетом индивидуальных особенностей и характеристик той или иной территории, а также их сочетания.

Изучение богатого канадского опыта в рассматриваемой сфере полезно и для России, где продолжается реформа местного самоуправления, включая его территориальные основы. На этом пути возможно и желательно не только заимствовать положительный зарубежный опыт, но и учитывать негативный для того, чтобы не повторять ошибки, уже сделанные другими государствами, включая Канаду.

---

1. См.: Осавелюк А.М. Канада: местное управление и самоуправление. М. : ИНИОН, 1995. С. 10.

2. См.: Там же. С. 13.

3. См.: Tindal R., Tindal S. Local Government in Canada. 7 ed. Toronto : Thomson Nelson, 2009. P. 84.

4. См.: Ibid. P. 130.

5. См.: Ibid. P. 131.

6. См.: Found A. Economies of Scale in Fire and Police Services in Ontario. Toronto: Institute on Municipal Finance and Governance, 2012. P. 2.

7. См.: Consolidated Regulations of Manitoba, M235 (The Municipal Amalgamations Act, SM 2013, Ch. 10) // Manitoba Laws : site. URL: http://web2.gov.mb.ca/laws/regs/index.php?srch=amalgamation&act=0&am=0 (дата обращения: 14.11.2016).

8. См.: Stephens G.R., Wikstrom N. Metropolitan Government and Governance. Oxford, 2000. P. 29.

9. См.: Sharp L.J. The Government of World Cities: The Future of the Metropolitan Model. Chicester, 1995. P. 18.

10. См.: The Hamilton-Burlington-Wentworth Local Government Review. Report and Recommendations. Toronto, 1969. P. 72.

11. См.: Hayward C.W. Interim Report of the Municipal Reform Commissioner, Halifax County (Halifax Metropolitan Area). Nova Scotia, Department of Municipal Affairs, 1993. P. 39.

12. См.: Sancton A. Canadian Local Government: An Urban Perspective. Toronto : Oxford University Press, 2011. P. 133.

13. См.: Rich S.G. Winnipeg: Innovations in Governing a Metropolis / ed. R.C. Bryfogle and R.R. Krueger. Toronto, 1975. P. 344.

14. См.: Sancton A. Merger Mania: The Assault on Local Government. Montreal-Kingston, 2000. P. 143.

15. См.: Bish R., Clemens E. Local Government in British Columbia. 4th ed. Richmond, 2008. P. 27–28.

16. См.: Tindal R., Tindal S. Op. cit. P. 130.

17. См.: Capital Region Board Regulation, Alberta Regulation 38/2012 // Government of Alberta : site. URL: www.qp.alberta.ca/documents/Regs/2012_038.pdf (дата обращения: 14.11.2016).

18. См.: Ibid.

19. См.: Metro Vancouver Boards and Commissions // Metro Vancouver : site. URL: http://www.metrovancouver.org/boards/membership/Pages/default.aspx (дата обращения: 14.11.2016).

20. См.: Slack E., Bird M. Merging Municipalities: Is Bigger Better? // Rethinking Local Government: Essays on Municipal Reform / ed. A. Moisio. Helsinki : Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (Government Institute for Economic Research), 2012. P. 99–100; Bahl R., Linn J. Urban Public Finance in Developing Countries. Oxford, 1992.

УДК 342.5

М. П. Фомиченко
M. P. Fomichenko

О механизме действия установленной учредительной власти в Российской Федерации

On the Mechanism of Action of the Constituent Power Established in the Russian Federation

В статье рассматриваются вопросы, связанные с порядком действия в России системы органов власти, в компетенцию которых входят учредительные функции. Рассматривается место и роль в этой системе Президента РФ, Правительства РФ, парламента страны и ее субъектов, Конституционного Суда РФ и Конституционного собрания. Формулируются предложения по совершенствованию механизма действия установленной учредительной власти.

The article discusses issues related to the order of actions in the Russian system of government, under the jurisdiction of the constituent functions. Examines the place and role in this system of RF President, RF Government, the Parliament and its constituent entities, the constitutional Court of the Russian Federation and the constitutional Assembly. Formulates proposals for the improvement of the mechanism of action of the prescribed constituent power.

Установленная учредительная власть; многонациональный народ Российской Федерации — российская нация; Конституционное собрание; всенародное голосование

Set of constituent power; the multinational people of the Russian Federation — the Russian nation; a Constitutional Convention; popular vote

Установленная учредительная власть рождается из предшествующей конституционной системы, она производна от первоначальной.

Установленная учредительная власть — это та власть, конструкция которой рождается *нацией* и фиксируется в конституции, наделяющей ее полномочиями как для последующих изменений и дополнений Основного Закона, так и для создания механизмов реализации отдельных наиболее значимых его положений. Учредительный характер конституции заключается в том, что данным актом определяются устройство, основные устои государства, форма правления, строение, система и компетенция органов государственной власти и местного самоуправления.

В Конституции [1] четко определены:

1) источник установленной учредительной власти — *российская нация — многонациональный народ Российской Федерации* (ч. 1 ст. 3). Через соответствующие органы государственной власти, определенные Основным Законом, нация осуществляет его корректировку, а при необходимости пересматривает Конституцию на всеобщем голосовании;

2) специально созываемое для пересмотра конституции *Конституционное собрание* (ст. 135);

3) соответствующие постоянно действующие органы государственной власти каждой из трех определенных Конституцией ветвей власти (ст. 10–11), наряду с компетенцией своего предназначения осуществляющие и определенные учредительные функции:

© Фомиченко М. П., 2016
© Fomichenko M. P., 2016

а) Федеральное Собрание РФ (ст. 134–135) и органы законодательной власти субъектов РФ, наделенные конкретными полномочиями на внесение изменений и дополнений в Конституцию в соответствии с предусмотренным порядком (ст. 134);

б) Президент РФ, определяющий основные направления внутренней и внешней политики государства, и Правительство РФ, обеспечивающее проведение единой государственной политики в соответствии с Конституцией (ст. 134);

в) Конституционный Суд РФ, выступающий гарантом реализации воли народа, сформулированной и закрепленной в Конституции (ст. 125).

Рассмотрим каждый из отмеченных субъектов установленной учредительной власти на предмет его учредительных функций, соблюдая представленную выше последовательность.

Часть 1 ст. 3 Конституции провозглашает: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Феномен народовластия многозначен и включает в себя естественное потенциальное право любого народа (в том числе и российского) на фактическое обладание властью, осуществление власти, процесс осуществления публичной власти и различные формы реализации властных прерогатив [2]. При этом надо учитывать следующие обстоятельства.

1. «Народ» — понятие не абстрактное, а вполне определенное. Необходимо также четко представлять, что народ как политическая, территориальная и наднациональная общность по своему составу весьма неоднороден [3]. Каждая из его составляющих вправе иметь свои интересы. Это рельефно проявляется через социально-политическую сущность конституции, заключающуюся в том, что она:

а) закрепляет победу наиболее активной политической силы, действующей в обществе накануне принятия конституции. Как отмечал Платон, «не думаешь ли ты, что одержавший победу тиран, народ или кто другой установит добровольно законы, имеющие в виду иное, а не свою собственную прежде всего пользу, то есть закрепление за собой власти» [4];

б) отражает соотношение политических сил, существующее в обществе на момент принятия конституции. По мнению знаменитого немецкого социалиста, одного из основателей немецкой социал-демократии Фердинанда Лассаля (1825–1864): «Действительная конституция страны — это фактическое соотношение сил, существующих в стране; писаная конституция тогда лишь прочна и имеет значение, когда является точным выражением реальных соотношений общественных сил» [5];

в) представляет собой общественный договор, в котором согласованы политические интересы различных социальных групп общества.

В отличие от первоначальной учредительной власти, где субъектом всегда является *народ* (в лице его наиболее активной части, оказавшейся у власти в результате общественного кризиса), субъектом установленной учредительной власти является *нация* — особая форма общности. В России это многонациональный народ (ч. 1 ст. 3). При этом нация и государство представляют собой нерасторжимое единство. Более того, нация вообще немыслима без государства [6]. Государство есть единственное, притом конституированное, т. е. организационно оформленное, выражение единства нации, и в этом качестве оно есть воплощенная всеобщность.

Таким образом, нация проявляет себя через двуединство государства и общества, при котором воплощением общих интересов нации является государство, а выражением ее разобщенности служит понятие общества. Вне государства правомерно говорить об этносе, о народности и национальности, но не о нации. Поэтому для каждого государства в каждый конкретный период времени существует, строго говоря, единственный оптимальный путь действия, диктуемый всем его прошлым, настоящим и перспективами будущего. А таковым «диктатором» всегда выступают (иначе быть не может) национальные интересы, которые приобретают характер глубокой национальной необходимости.

Каковы бы ни были обстоятельства, управление государством всегда осуществляется в соответствии с национальными интересами. Их реализации могут мешать различные реальные и воображаемые препятствия, но они всегда остаются определяющим мотивом государственного управления внутри и вовне.

2. Основной Закон предусматривает для собственного пересмотра специально созываемое Конституционное собрание (ст. 135) и наделяет постоянно действующие органы государственной власти каждой из трех определенных Конституцией ветвей власти (Федеральное Собрание РФ и органы законодательной власти субъектов РФ, Президент РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ) наряду с компетенцией их предназначения *определенными учредительными функциями*.

Для решения задач, отмеченных в п. 2 и 3, Конституция предусматривает смешанный порядок, позволяя в отношении одной своей части (гл. 1, 2, 9) созывать для пересмотра Конституционное собрание или при определенных условиях использовать всенародный

референдум, а в отношении другой (гл. 3–8) — принимать поправки законодательным органом (Федеральным Собранием РФ), хотя и с особой процедурой (с привлечением органов законодательной власти субъектов РФ).

Это не формальное распределение глав по разным процедурам, а выделение фундаментального различия между ними. Главы 1, 2 и 9 в силу их характера изменяться не должны, сделать это, определенно, очень трудно. Поскольку они (гл. 1, 2 и 9) составляют своеобразный стержень, основу всей Конституции, предусмотрен сложный процесс их изменения (используется термин «пересмотр»), а по сути — пересмотр всего Основного Закона страны. Для упорядочивания механизма пересмотра необходимо принятие федерального конституционного закона «О Конституционном собрании Российской Федерации».

Главы 3–8 могут быть изменены в сравнительно облегченном порядке (используется термин «внесение поправок»). Такой механизм предусмотрен в гл. 9 Конституции.

Решение Президентом РФ и Правительством РФ задач по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства и по обеспечению проведения единой государственной политики в соответствии с Конституцией выражается в принятии конкретных документов политико-правового характера (доктрина, концепция, стратегия и т.д.), которые самым существенным образом влияют на формирование практически всех остальных элементов правовой системы России. В частности, во исполнение и в соответствии с ними разрабатываются и принимаются федеральные и региональные законы, подзаконные правовые акты и целевые программы. Вряд ли какой-то из этих документов можно рассматривать в чисто политическом аспекте, отдельно от юридической составляющей, хотя по большому счету они используются для выражения общей политики государства в той или иной области общественных отношений и (или) государственного управления.

При этом основным средством реализации политики государства, вне зависимости от сферы ее приложения, является правовое регулирование. Поэтому в документах планирования политические аспекты всегда излагаются в юридическом преломлении, в них политические тезисы сопровождаются изложением элементов правовой политики. Значит, вполне правомерно говорить о них как о документах не политического, но политико-правового характера. Тем более что в большинстве случаев юридическая форма им придается посредством введения в действие (утверждения) правовым актом органа государственной власти (например, указом Президента РФ, распоряжением Правительства РФ и т. п.) [7].

Как показывает анализ, рассматриваемой категории документов с очевидностью не хватает единообразия в практике их создания и использования, а также должного уровня определенности в соотношении формы и содержания. Причем сказанное, к сожалению, зачастую в полной мере относится даже к документам, изданным одним и тем же субъектом, например Президентом РФ. Представляется убедительной позиция М.А. Мушинского, который утверждает логически оправданную последовательность «доктрина — концепция — стратегия» [8]. От себя добавим и иные документы политико-правового характера (послания Президента РФ, государственные программы, национальный план, основы государственной политики).

По мнению М.А. Мушинского, на основании доктрины может быть выработана концепция, которая, в свою очередь, должна быть реализована в стратегии. При этом в той же последовательности уменьшается уровень абстрактности и возрастает степень нормативности документов. Полагаем, что предлагаемые им характеристики после их тщательной доработки вполне могут быть использованы при последующем законодательном закреплении юридического статуса соответствующих групп документов.

Конституционный Суд РФ, являясь хранителем воли народа, закрепленной в Основном Законе, институтом правового государства и гарантом Конституции, обеспечивает исполнение ее предписаний всеми субъектами правоотношений, что делает ее самодостаточной [9]. Потенциал Конституции, на которой строится весь государственный и правовой порядок, стабильность правовой системы в целом, раскрывается и дополняется в первую очередь решениями Конституционного Суда РФ, их обязательностью для всех без исключения органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц и граждан на всей территории РФ [10].

Решение Конституционного Суда РФ является окончательным, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения. Акты или отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; признанные не соответствующими Конституции не вступившие в силу международные договоры РФ не подлежат введению в действие и применению (ч. 6 ст. 125 Конституции). В этом проявляется миссия стража (хранителя) воли народа. Роль же своеобразного генератора исполнения ее предписаний всеми субъектами правоотношений особо прослеживается в правовых пози-

циях Конституционного Суда РФ по отношению прежде всего к принципу самоопределения народов; к таким вопросам, как защита конституционных принципов суверенитета РФ и целостности государства; принципа равноправия всех субъектов РФ, а следовательно, и народов, их населяющих; конституционных принципов, касающихся порядка формирования и деятельности различных институтов государственной власти; конституционных основ народовластия [11].

В условиях, когда перед обществом и государством во весь рост встает стратегически важный вопрос о том, как совместить плоскость реальности и плоскость конституционно-правового регулирования, радикальная смена или изменение сегодняшней Конституции сможет привести к еще большему хаосу и распаду остатков тех несущих конструкций, которые все же держат страну.

В то же время консервация нынешнего состояния также носит угрожающий характер для будущего отечественного социума [12].

Думается, что ориентация на укрепление современных ныне действующих конституционных конструкций, поддерживающих жизнедеятельность Российской Федерации как единого социального организма, и поиск новых идейно-смысловых составляющих современной России, способных обеспечить ее стремительное восхождение и развитие, будут иметь положительный эффект только при комплексном подходе.

В числе изменений, которые необходимо внести в Конституцию, отметим:

- изменение ст. 9 ч. 2 (отмена частной формы собственности на природные ресурсы РФ);

- отмену ст. 13 ч. 2 (снятие запрета на идеологию (без идеологии у страны нет цели, нет единой идеи либо они заменены иностранными));

- отмену ст. 15 ч. 4 (отказ от приоритета международного права над российским (запрет внешнего управления / влияния));

- отмену ст. 75 ч. 2 (аннуляция независимости Банка России от органов государственной власти РФ (снижение ставок по кредитам, рубль без привязки к доллару)).

Таким образом, принятие конституции влечет исчезновение первоначальной учредительной власти, которая, выполнив свою задачу, освобождает место для установленной (институциональной) учредительной власти, которая и создается конституцией. Ей поручается при необходимости изменять конституционный акт. В данном качестве эта власть может действовать только в соответствии с конституционным актом и должна соблюдать ограничения, заключающиеся в конституции, в отношении процедуры пересмотра и его содержания.

---

1. См.: Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

2. См.: Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург, 1999. С. 58.

3. См.: Фомиченко М.П. Права народов : учеб. пособие. М. : РПА Минюста России, 2012. С. 12.

4. Цит. по: Глотов С.А., Фомиченко М.П. Конституционное право : учеб. пособие. М. : Междунар. юрид. ин-т, 2011. С. 43.

5. Лассаль Ф. Сущность конституции. Что же дальше? СПб. : Молот, 1905. С. 33–34.

6. См.: Тишков В. Отрицать русский народ как объективный факт могут только шизофреники // Культура. 2015. 1 июля.

7. См.: Ирошников Д.В., Нестеров С.В. Понятие и классификация концептуальных и доктринальных документов Российской Федерации // Правовая инициатива. 2013. № 7.

8. См.: Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. 2015. № 9.

9. См.: Окуньков Л.А. Конституционное законодательство России / под общ. ред. Ю.А. Тихомирова. М. : Городец : Формула права, 1999. С. 142; Румянцев О.Г. Интервью // Независимая газета. 1994. 4 марта; Селезнев Г.Н. Вся власть — закону! М., 1997. С. 35, 45.

10. См.: Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М., 1997; Его же. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации. М., 2000. Т. 1. С. 5–29; Т. 2. С. 5–29; Гаджиев Г.А., Кряжков В.А. Конституционная юстиция в Российской Федерации, становление и проблемы // Гос-во и право. 1993. № 7; Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М., 1995; Белкин А.А. Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. СПб., 1995; Хабриева Т.Я. Правовая охрана Конституции. Казань, 1995; Ее же. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998; Селезнев Н.В. Конституционный Суд Российской Федерации в системе судебной власти. М., 1998; Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск, 1999; Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. М., 1998 и др.

11. См.: Лазарев А.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М. : Городец : Формула права, 2003.

12. См.: Сергеев А.Л. Конституционно-правовое регулирование в России на современном этапе: основные проблемы и пути их решения // Суть времени : сайт. URL: http://eot.su/node/16342 (дата обращения: 14.11.2016).

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО; ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО; СЕМЕЙНОЕ ПРАВО; МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

УДК 351.778.533

Е. Б. Козлова
E. B. Kozlova

Концептуальные основы риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере долевого строительства

Conceptual Bases of a Risk-Based Approach in the Exercise of State Control (Supervision) in the Field of Participatory Construction

На основе анализа опыта внедрения риск-ориентированного подхода при осуществлении отдельных видов государственного контроля (надзора) делаются выводы о возможности формирования интегрально-условного метода определения категории риска (класса опасности) застройщиков при использовании изначально статической системы оценки уровня риска с последующим применением динамической системы.

Сделаны предложения относительно комплекса критериев классификации субъектов контроля (надзора) в сфере долевого строительства.

Государственный контроль (надзор); долевое строительство; риск-ориентированный подход; риск застройщика; критерии классификации застройщиков; метод определения уровня риска застройщика

On the basis of experience of the implementation of risk-based approach in the implementation of certain types of state control (supervision) conclusions about the possibility of forming an integrally-conditioned method of determining the level of risk of developers using the originally static risk assessment system followed by the application of a dynamic system.

Suggestions regarding complex criteria for the classification of control subjects (supervision) in the field of participatory construction.

State control (supervision); share building; risk-based approach; the risk of the developer; criteria for classification of developers; determine the risk level of the builder method

Переход к новой модели российской экономики является стратегической задачей обеспечения безопасности страны, ее выполнение требует корректировки основных направлений внутренней политики и реформирования общественных институтов с целью активизации инновационной деятельности, разработки эффективных схем взаимодействия государства и бизнеса, создания системы стимулов для развития инновационного предпринимательства и привлечения инвестиций, а также эффективного использования внутренних резервов для обновления основных производственных фондов, разработки и внедрения передовых наукоемких технологий [1].

Роль государства как координатора и стимулятора при переходе от сырьевой модели экономики к инновационной является ключевой. Переход к устойчивому росту экономики и повышению благосостояния населения возможен только при концентрации имеющихся ресурсов на основных направлениях формирования нового технологического уклада, развитии добросовестной конкуренции, повышении темпов инновационной и инвестиционной активности, улучшении качества государственного регулирования, стимулировании развития предпринимательства в целом.

Инициировать механизмы активизации предпринимательской деятельности и реформи-

© Козлова Е. Б., 2016
© Kozlova E. B., 2016

рования административного аппарата необходимо именно на государственном уровне, в том числе и в целях избавления административного аппарата от такого пагубного для экономики явления, как бюрократия [2].

Одной из основных задач оптимизации функций органов исполнительной власти выступает совершенствование системы контроля и надзора. Оптимизация контрольных и надзорных функций должна обеспечить в том числе решение задач по созданию единого правового поля реализации государством контрольных и надзорных функций, а также по упрощению разрешительных процедур [3].

Возможности четко налаженного, профессионально осуществляемого государственного контроля и надзора велики. Они могут быть надежным средством обеспечения процветания общества, реализации государственной политики, совершенствования и развития системы государственного управления, а могут оказаться, как отмечается в юридической литературе, «препятствием на пути прогресса и демократии, став основным элементом тоталитарного государства» [4].

Не случайно в связи с этим совершенно справедливо отмечается, что основная задача, которую предстоит решить при создании эффективно действующей системы государственного контроля, — это устранение чрезмерного административного давления на экономику, ставшего одним из главных препятствий в развитии, создание системы мотивации эффективной деятельности ведомств и отдельных чиновников [5].

Проведенное реформирование административной системы в рамках реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р [6], не привело к реализации в полном объеме мер, предусматривающих повышение эффективности системы государственного контроля и надзора, не была разработана в достаточной степени нормативная правовая и методическая база для совершенствования данной системы.

В Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2018 года, утвержденных Правительством РФ 14.05.2015 [7], говорилось о том, что в целях снижения административной нагрузки будут приостановлены, отменены или скорректированы наиболее обременительные и наименее эффективные требования к ведению предпринимательской деятельности. Одной из мер снижения административной нагрузки на бизнес планировалось введение риск-ориентированного подхода при проведении контрольных мероприятий.

О снятии административной нагрузки на малые и средние предприятия со стороны контрольно-надзорных органов с внедрением риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля говорилось и в Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 02.06.2016 № 1083-р [8].

Федеральным законом от 13.07.2015 № 246-ФЗ [9] в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [10] была введена ст. 8.1 «Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора)», определившая понятие, цели и основные принципы внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность. Федеральный закон установил дату начала применения ст. 8.1 (с 01.01.2018), закрепив в то же время, что Правительство РФ вправе определить отдельные виды государственного контроля (надзора), которые с применением риск-ориентированного подхода могут осуществляться до 01.01.2018.

Распоряжением Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р [11] был утвержден План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы, который предусмотрел проведение целого ряда мероприятий, связанных:

- с внедрением риск-ориентированного подхода при организации и проведении контрольно-надзорных мероприятий (в том числе определение правил и критериев отнесения деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности; определение методик расчета значений показателей, используемых для оценки тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований, оценки вероятности их несоблюдения; подготовка необходимых методических рекомендаций и др.);

- с совершенствованием процессуальных форм и процедур осуществления контрольно-надзорной деятельности (мероприятий по контролю);

- с разработкой и внедрением системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорных органов;

- с систематизацией и актуализацией обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, включая исключение устаревших,

дублирующих и избыточных обязательных требований;

- с проведением профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований;

- с подготовкой предложений по оптимизации контрольно-надзорных функций, в том числе по выявлению и устранению избыточных и дублирующих функций;

- с формированием научно-образовательной базы в интересах контрольно-надзорных органов, в том числе обеспечивающей подготовку и регулярную переподготовку кадров;

- с развитием информационных систем и совершенствованием межведомственного взаимодействия в целях обеспечения осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Статья 8.1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» определяет риск-ориентированный подход как такой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных законом случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

Иными словами, риск-ориентированный подход заключается в концентрации основных усилий контрольно-надзорных органов на проверке именно тех субъектов (объектов), которые являются потенциально более опасными.

Цели применения риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора) закон определяет следующим образом:

- оптимальное использование трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного контроля (надзора);

- снижение издержек юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;

- повышение результативности деятельности органов государственного контроля (надзора) при организации отдельных видов государственного контроля (надзора).

Следует согласиться, что в соответствии с имеющимся мировым опытом для внедрения риск-ориентированного подхода в России должны быть созданы правовые и организационные инструменты, обеспечивающие:

- оценку риска, состоящую из выявления опасности, определения ее характеристик и оценки воздействия (возможных последствий причинения вреда и их масштабов);

- управление риском, под которым понимается осуществление действий, направленных на минимизацию или исключение рисков;

- раскрытие информации и рисках и путях их устранения [12].

Важно проанализировать, какие из обязательных требований, предъявляемых к предпринимателям, действительно связаны со сферой ответственности государства — безопасностью жизни и здоровья граждан, защитой окружающей среды и других охраняемых ценностей; какой уровень защиты является необходимым и обоснованным и какими методами он должен обеспечиваться с точки зрения их экономической эффективности и научной обоснованности.

Работу по исключению избыточных обязательных требований и их актуализации необходимо проводить, ориентируясь на лучшие международные аналоги, а первыми шагами на пути должны стать инвентаризация и раскрытие всех обязательных требований [13].

В практике государственного контроля используются две основные системы оценки рисков: статическая и динамическая.

Статической системой оценки риска является система, предусматривающая однократное отнесение хозяйствующих субъектов (объектов) к определенной категории риска (классу опасности) без последующего ее изменения.

Динамической является система, при которой категория риска (класс опасности) может изменяться в зависимости от истории взаимодействия подконтрольного субъекта с контрольными органами, применяемых предпринимателем методов снижения риска и др. [14].

Оптимальной к применению считается динамическая система оценки уровня риска [15], предусматривающая определение категории риска (класса опасности) хозяйствующего субъекта с последующим изменением (подтверждением) соответствующей категории (класса) опасности хозяйствующего субъекта в зависимости от отдельных показателей его деятельности и от результатов проведенных проверок.

Допускается также в деятельности контрольно-надзорных органов и смешение статической и динамической систем оценки рисков, особенно на этапах внедрения и становления соответствующего вида государственного контроля (надзора).

В отношении метода определения категории риска (класса опасности), то как в рамках статической, так и в рамках динамической систем оценки рисков определение уровня потенциальной опасности каждого субъекта (объекта)

Таблица

№ п/п	Вид государственного контроля (надзора)	Орган контроля	Система оценки рисков	Метод определения категории риска (класса опасности)	Количество категорий риска (классов опасности)	Критерии классификации субъектов (объектов) контроля (надзора)
1.	Контроль в области транспортной безопасности	Ространснадзор	Динамическая	Расчетный	3–5 (отражается в реестре объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств)	Виды транспорта и транспортных средств с учетом степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства и его возможных последствий
2.	Контроль за обеспечением безопасности объектов ТЭК	Войска Национальной гвардии Российской Федерации	Статическая	Условный	3 (отражается в паспорте безопасности объекта ТЭК и реестре объектов ТЭК)	Степень потенциальной опасности объекта с учетом того, является ли объект критически важным
3.	Надзор в области безопасности гидротехнических сооружений	Ростехнадзор, Ространснадзор	Статическая	Условный	4 (вносится в государственный регистр гидротехнических сооружений)	Назначение и условия эксплуатации объектов; высота, тип грунта; максимальный напор на водонапорных сооружениях; последствия гидродинамических аварий
4.	Надзор в области гражданской обороны	МЧС России	Статическая	Условный	3 (отражается в журнале учета объектов надзора и контрольно-наблюдательных дел в области гражданской обороны)	Организационно-правовой статус субъектов права и наличие на балансе объектов гражданской обороны
5.	Надзор в области промышленной безопасности	Ростехнадзор	Статическая	Условный	4 (отражается в государственном реестре опасных производственных объектов)	Производственная мощность объектов
6.	Надзор в области обращения с отходами	Росприроднадзор	Статическая	Расчетный	5 (отражается в государственном реестре объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду)	Степень негативного воздействия на окружающую среду
7.	Налоговый контроль (в части проведения выездных налоговых проверок)	ФНС России	Динамическая	Условный	—	Финансово-экономические показатели деятельности субъекта
8.	Пожарный надзор	МЧС России	Статическая	Условный	4 (отражается в перечне объектов защиты)	Функциональная пожарная опасность; взрывопожарная опасность; техническая сложность и уникальность объекта; количество опасных веществ на производственном объекте
9.	Портовый контроль	Инспекции государственного портового контроля в составе администраций бассейнов внутренних водных путей; капитаны морских портов	Динамическая	Интегрально-условный	3 (отражается в информационной системе государственного портового контроля; рассчитывается автоматически)	Риски нарушения обязательных требований на судне или ином плавучем объекте
10.	Санитарно-эпидемиологический надзор	Роспотребнадзор	Статическая с элементами динамической	Расчетный	5 (отражается в перечне объектов государственного надзора)	Тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований; вероятность возможного несоблюдения обязательных требований; отдельные виды деятельности; отдельные объекты
11.	Таможенный контроль	ФТС России	Динамическая	Условный	3 (определяется в соответствии с таможенными документами)	Категория товара, стоимость товара
12.	Экологический надзор	Росприроднадзор	Статическая	Условный	4 (определяется при включении в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду)	Производственная мощность объектов
13.	Надзор в области связи	Роскомнадзор	Статическая	Условный	4 (отражается в перечне лиц, деятельности которых в области связи присвоены категории риска)	Тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований; вероятность возможного несоблюдения обязательных требований

может осуществляться расчетным, условным или интегрально-условным методами.

В Аналитическом докладе «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации» за 2015 год методы определения категории (уровня) риска (класса опасности) представлены следующим образом [16].

Расчетный метод: «Вероятность причинения вреда» (числовой показатель) × «Тяжесть вреда» (числовой показатель) = Точный числовой показатель уровня риска.

Условный метод: класс опасности четко соответствует одному-двум признакам субъекта или объекта.

Интегрально-условный метод: каждый из параметров оценивается отдельно по бальной шкале; сложение баллов = итоговый показатель уровня риска.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 13.07.2015 № 246-ФЗ Правительственной комиссией по административной реформе был рассмотрен вопрос о проведении эксперимента по пилотному внедрению риск-ориентированного подхода в деятельность отдельных контрольно-надзорных органов. В пилотную зону были включены Ространснадзор, Ростехнадзор, МЧС России, Роспотребнадзор, ФТС России, Росприроднадзор, ФНС России [17]. По состоянию на октябрь 2016 г. системы управления рисками используются в той или иной мере при осуществлении 13 видов федерального государственного контроля (надзора), базовая информация о которых представлена в *табл.*

Указанные виды федерального государственного контроля (надзора) в настоящее время находятся на разных стадиях разработки, внедрения, функционирования риск-ориентированной модели, что затрудняет проведение исследования с выявлением общих результатов внедрения такой системы. Однако по отдельным видам государственного контроля (надзора) первичные выводы уже можно сделать. Они должны быть если не положены в основу, то обязательно учтены при разработке механизмов внедрения риск-ориентированного подхода в других видах государственного и муниципального контроля (надзора).

---

1. См.: Пухов А. В. Осуществление государственного контроля (надзора) в условиях экономических санкций // Прокурор. 2015. № 3. С. 39–42.

2. См.: Там же.

3. См.: Садовская Т. Д. К вопросу о государственном региональном контроле (надзоре) // Право и практика. 2012. № 1. С. 64–67.

4. Акимов Л. Ю. О государственном контроле и надзоре // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 10. С. 89.

5. См.: Степашин С. В. Государственный аудит и экономика будущего. М., 2008. С. 11.

6. См.: СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

7. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

8. См.: СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3549.

9. См.: Там же. 2015. № 29 (Ч. 1). Ст. 4372.

10. См.: РГ 2008. 30 дек.

11. См.: СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 218.

12. См.: Доклад Минэкономразвития России «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). 2014. // Минэкономразвития России : сайт. URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/21a88c804fb0b3c48ab7ff67296c3d88/doklad_kn.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=21a88c804fb0b3c48ab7ff67296c3d88 (дата обращения: 27.07.2016).

13. См.: Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад 2015 (подготовлен по заказу Комитета РСПП Институтом государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики») // NormaCS : сайт. URL: http://www.normacs.info/uploads/ckeditor/attachments/1980/Doklad_goskontrol_2015_RSPP.pdf (дата обращения: 27.07.2016).

14. См.: Там же.

15. См.: Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад 2014 (подготовлен по заказу Комитета РСПП Институтом государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики») // НИУ ВШЭ : сайт. URL: https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/146155173 (дата обращения: 14.08.2016).

16. См.: Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад 2015.

17. См.: Риск-ориентированный подход — новое слово в обеспечении пожарной безопасности // Главное управление МЧС России по Челябинской области : сайт. URL: http://74.mchs.gov.ru/document/3708307 (дата обращения: 11.08.2016).

(Продолжение в следующем номере.)

УДК 351.778.533

Я. Ю. Никифорова
Y. Y. Nikiforova

О некоторых аспектах становления правового института единого недвижимого комплекса

On Some Aspects Formation of the Legal Institution Real Estate Complex

Несмотря на то что единый недвижимый комплекс введен еще в 2013 г., на данный момент остается еще множество вопросов, требующих урегулирования законодательства, в том числе и смежного, для его более эффективного практического использования.

Despite the fact that a single real estate complex is introduced as far back as 2013, at the moment there are still many issues requiring legal settlement for it's more effective practical use.

Государственный контроль (надзор); долевое строительство; риск-ориентированный подход; риск застройщика; критерии классификации застройщиков; метод определения уровня риска застройщика

State control (supervision); share building; risk-based approach; the risk of the developer; criteria for classification of developers; determine the risk level of the builder method

До революции гражданское законодательство не давало определения имущественным комплексам, их исследование проводилось только в рассмотрении понятия «предприятие». В то время были изданы работы Г. Ф. Шершеневича, А. Ф. Федорова, А. П. Башилова, где изучалось предприятие. В соответствии со ст. 132 ГК [1] предприятием является имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности. С момента становления рыночной экономики в Российской Федерации и появления в законодательстве гражданско-правового понятия «имущественный комплекс» были предприняты попытки изучения этой категории. Но в целом все они были сведены к дальнейшему постижению понятия «предприятие» [2]. Большинство ученых проводили параллель между предприятием и имущественным комплексом, но многие объекты имущественных комплексов отличаются от предприятий (например, линейные объекты, общее имущество собственников многоквартирного дома и др.). Таким образом, возникало много проблем при определении правового режима некоторых видов имущественных комплексов, а ведь предприятие как правовое явление практически не использовалось. Поэтому Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе от 15.12.2003 [3] (далее — Концепция) предлагает исключить из ГК упоминание о предприятии как о недвижимости, так как оно создает множество проблем, в том числе неразрешимых. Также в Концепции предлагалось дополнить ГК такой сложной вещью, как комплекс недвижимого имущества. Акцент ставится на том, что отличительной чертой данных комплексов могло бы являться наличие единого хозяйственного назначения у разнородных

© Никифорова Я. Ю., 2016
© Nikiforova Y. Y., 2016

вещей. Как указано в Концепции, сформировалась потребность о появлении в ГК технологического комплекса. Ряд авторов (В. В. Абрамов, Д. Н. Шмелева, М. А. Димитриев) отмечали, что целесообразно отнести к технологическим имущественным комплексам такие объекты, как комплексы сооружений, расположенные на земельном участке и предназначенные для добычи полезных ископаемых, также каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, скважины, установленное на них оборудование и т. д.

В Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации [4], одобренной Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009, эта позиция тоже нашла отражение: планировалось реализовать модель единого объекта недвижимости. Позже проект федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предполагал введение нового объекта гражданских прав — единый имущественный комплекс. Однако в финальной версии Федерального закона от 02.07.2013 № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» [5] был введен новый комплексный объект — «единый недвижимый комплекс». Таким образом, введение комплексного объекта недвижимости закрепилось уже на уровне закона.

В соответствии со ст. 133.1 ГК «единый недвижимый комплекс — это совокупность объединенных единым назначением зданий, сооружений и иных вещей, неразрывно связанных физически или технологически, в том числе линейных объектов (железные дороги, линии электропередачи, трубопроводы и другие), либо расположенных на одном земельном участке, если в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество зарегистрировано право собственности на совокупность указанных объектов в целом как одну недвижимую вещь». В итоге при появлении в ГК единого недвижимого комплекса признание недвижимостью предприятия все-таки сохранилось.

Если рассматривать единый недвижимый комплекс в соотношении с предприятием, то следует выделить некоторые отличительные черты: единый недвижимый комплекс может включать в себя объекты недвижимости, которые обязательно должны быть объединены общим назначением, а предприятие может включать в себя все виды имущества, предназначенного для его деятельности, включая земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукцию, права требования, долги, а также права на обозначения, индивидуализирующие предприятие, его продукцию, работы и услуги (коммерческое обозначение, товарные знаки, знаки обслуживания), и другие исключительные права. Также, в отличие от предприятия, в состав единого недвижимого комплекса не входят права и обязанности (только вещи).

Единый недвижимый комплекс относится к неделимым вещам. До изменения законодательства 2013 г. к ним относились вещи, раздел которых в натуре невозможен без изменения их назначения. Последнее изменение ГК уточнило понятие неделимой вещи. Теперь к ним относится вещь, раздел которой в натуре невозможен без разрушения, повреждения вещи или изменения ее назначения и которая выступает в обороте как единый объект вещных прав, является неделимой вещью и в том случае, если она имеет составные части. Теперь замена одних составных частей неделимой вещи другими составными частями не повлечет возникновения иной вещи, если при этом существенные свойства вещи сохраняются, а взыскание может быть обращено на неделимую вещь только в целом.

Если говорить о структуре единого недвижимого комплекса, то следует отметить, что она предполагает физическую и технологическую связь обьектов, входящих в комплекс. Физическая связь — это соединение отдельных элементов в единое целое для достижения общей цели. Примером такого способа связи могут быть, например, линейно-кабельные сооружения. Как правильно замечает автор Е. Е. Ягунова, «на данный момент производство оснащается оборудованием, которое имеет особую экономическую ценность лишь в единстве, даже при отсутствии физической связи отдельных машин, то вполне закономерным видится включение законодателем в ст. 133.1 ГК наряду с физической связью связи технологической» [6]. Технологическая связь — это связь, когда движимые и недвижимые вещи используются для единой технологической цели (например, автомобильные дороги). Е. Е. Ягунова обращает внимание на то, что помимо физической и технологической связи (ст. 133.1 ГК) «необходимо “юридическое” соединение нескольких вещей в единое целое, осуществляемое посредством государственной регистрации права собственности на совокупность указанных вещей как на одну недвижимую вещь в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество»

[7]. Действительно, ведь до момента регистрации существует лишь набор элементов, которые состоят из движимых и недвижимых вещей и которые еще нельзя назвать единым недвижимым комплексом.

Каким же образом будет происходить регистрация единого недвижимого комплекса? О нем нет никакого упоминания в федеральных законах от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [8] и от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» [9], несмотря на то что он появился в 2013 г. Однако письмо Росреестра от 05.03.2014 № 14-исх/02410-ГЕ/14 «Об оформлении прав на единый недвижимый комплекс» [10] разъясняет: Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» не содержит норм, препятствующих правообладателю объектов недвижимости, права на которые зарегистрированы в ЕГРП, объединить данные объекты в единый недвижимый комплекс. Заявитель должен в заявлении о государственной регистрации прав указать состав единого недвижимого комплекса и другие сведения, определяющие регистрируемые объекты в качестве единого недвижимого комплекса. Что касается объектов, которые имеют единый кадастровый паспорт и которые уже были внесены в ЕГРП, то остается вопрос относительно их правого статуса. Согласно указанному письму эти объекты смогут стать единым недвижимым комплексом только по заявлению правообладателя. Теперь Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» [11] (вступит в силу 1 января 2017 г.) определит порядок государственной регистрации прав на единый недвижимый комплекс.

Теперь, если обратиться к смежному законодательству, например к НК [12], то и здесь мы видим ряд изменений.

В соответствии с Федеральным законом от 04.10.2014 № 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации "О налогах на имущество физических лиц"» [13] единый недвижимый комплекс стал признаваться объектом налогообложения налога на имущество физических лиц (ст. 401 НК).

Также в ст. 403 «Порядок определения налоговой базы исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения» НК налоговая база в отношении единого недвижимого комплекса, в состав которого входит хотя бы одно жилое помещение (жилой дом), теперь определяется как его кадастровая стоимость, уменьшенная на 1 млн руб. В свою очередь, в ст. 406 НК в случае определения налоговой базы исходя из кадастровой стоимости единого недвижимого комплекса, в состав которого входит хотя бы одно жилое помещение (жилой дом), налоговая ставка устанавливается в размере, не превышающем 0,1 %.

Однако, несмотря на последние изменения в НК, все-таки остается еще много нерешенных вопросов (например, как вести учет единого недвижимого комплекса при исчислении налога на прибыль организаций). Как отмечает И. И. Яголович, налоговый учет будет зависеть от избранного налогоплательщиком в учетной политике для целей налогообложения порядка учета. Если учитывать единый недвижимый комплекс пообъектно, то следует применять порядок налогового учета амортизируемого имущества (ст. 256–259.3 НК), если же как единый объект, то мы попадаем в серую зону НК [14].

Обсуждение цели введения единого недвижимого комплекса прежде всего решит вопрос линейных объектов. На практике не было никаких законодательных актов, с помощью которых можно было осуществить регистрацию прав на недвижимое имущество таких инфраструктурных объектов, как железные дороги, линии электропередач, трубопроводы и т. д. Не было проблем относительно линейно-кабельных сооружений связи. Так, п. 1. ст. 8 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» [15] уже относит их к недвижимому имуществу. Линейно-кабельное сооружение — это объект недвижимости, который создан или приспособлен для размещения кабеля связи, при этом он функционально и технологически не взаимосвязан и не образует единое целое с иными объектами связи [16].

Что касается других линейных объектов, то приходилось обращаться в суд. При этом единый недвижимый комплекс был призван упростить оформление инфраструктурных объектов и определение их правового статуса. Однако количество зарегистрированных объектов в качестве единого недвижимого комплекса является незначительным. Мы связываем это с тем, что он является еще относительно молодой правовой категорией и в гражданском обороте встречается редко.

Стоит надеяться, что в дальнейшем интерес к единому недвижимому комплексу будет только возрастать.

1. См.: 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. См.: Нарушкевич С. В. Имущественный комплекс в гражданском праве : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2006.

3. См.: Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2003. № 1–2 (14–15).

4. См.: ВВАС РФ. 2009. № 11.

5. См.: РГ. 2013. 5 июля.

6. Ягунова Е. Е. К вопросу о структуре единого недвижимого комплекса // Вестник Пермского университета. Сер. «Юридические науки». 2014. Вып. 3 (25). С. 144.

7. Там же. С. 145.

8. См.: РГ. 1997. 30 июля.

9. См.: Там же. 2007. 1 авг.

10. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

11. См.: Никифорова Я. Ю. Проблемы регистрации прав на единый недвижимый комплекс // Вопросы современной юриспруденции. 2015. № 5–6 (47). С. 33–37.

12. См.: Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ // Там же. 2000. № 32. Ст. 3340.

13. См.: РГ. 2014. 8 окт.

14. См.: Яголович И. И. Бухгалтерский и налоговый учет единого недвижимого комплекса // Номен : сайт. URL: http://taxnomen.ru/index.php/chitat/70-bukhgalterskij-i-nalogovyj-uchet-edinogo-nedvizhimogo-kompleksa.html (дата обращения: 06.06.2016).

15. См.: РГ. 2003. 10 июля.

16. См.: постановление Правительства РФ от 11.02.2005 № 68 «Об особенностях государственной регистрации права собственности и других вещных прав на линейно-кабельные сооружения связи» // СЗ РФ. 2005. № 8. Ст. 650.

УДК 347.61/64

Л. В. Саенко
L. V. Saenko

Понятие и содержание механизма формирования структуры семейно-правового пространства Содружества Независимых Государств

The Concept and Content of the Mechanism of Formation of Structure of Family-Legal Space of the Commonwealth of Independent States

В статье поднимаются актуальные проблемы создания действенного механизма формирования структуры единого правового пространства СНГ в сфере нормативного регулирования семейных отношений. Предлагается авторское видение понятия и состава данного механизма, выявляются его содержательные характеристики.

В целях его реализации и совершенствования семейного законодательства на постсоветском пространстве необходимо применение адекватных современной геополитической обстановке организационных мер, мер информационного характера, направленных на обеспечение сохранения единства правового пространства; принятие модельного Семейного кодекса; формирование целостной системы межгосударственных органов, в частности координационного совета по вопросам правовой охраны семьи и семейных прав граждан СНГ.

Семья; семейные отношения; семейное право; совершенствование семейного законодательства; механизм формирования правового пространства

In the article the author raises topical issues of establishing an effective mechanism for structure formation of single legal space of the Commonwealth of Independent States in the sphere of normative regulation of family relations. Proposed author's vision of concept and composition of the mechanism, identifies its substantial characteristics.

In order to implement and improve family law in the post-Soviet space, the author considers necessary the use of adequate modern geopolitical situation of organizational measures, measures information measures aimed at ensuring the unity of legal space; the adoption of the model of the Family code; formation of integral system of inter-state bodies, in particular, of the coordinating Council on issues of legal protection of the family and family rights of citizens of the CIS.

Family; family relationships; family law; improvement of the family legislation; the mechanism of formation of the legal space

С основанием СНГ возникла и новая внешняя функция Российского государства — укрепление сотрудничества со вновь образованными независимыми странами. Бесспорно, это сфера исключительно взаимных интересов России и других государств — участников СНГ. Необходимость сохранить сложившиеся веками связи возникла сразу. Следует констатировать, что СНГ во многом не оправдало своих целей и задач, в первую очередь в силу некоторой искусственности своего образования, во вторую — в связи с тем, что не учитывалась неоднородность не только экономической, но и геополитической структуры бывших республик, а также развитие зависимой от этого фактора системы законодательства, в том числе регулирующего семейные отношения.

Основной целью создания СНГ являлось сохранение единства правового пространства, обеспечение которого является, пожалуй, одной из самых важных функций межгосударственного образования, особенно в сфере

© Саенко Л. В., 2016
© Saenko L. V. , 2016

семейно-правового регулирования. Ранее мы уже обращались к вопросам разработки социально-юридической конструкции правового пространства, размышляя о проблемах унификации и гармонизации современного семейного законодательства [1]. Однако для выполнения данной задачи необходим четко отлаженный механизм, с помощью которого станет возможным формирование целостной структуры семейно-правового пространства и который, к сожалению, не был своевременно выработан. Главным условием его формирования является не только создание универсальной правовой основы для регулирования семейных отношений на постсоветском пространстве, а также унификация и гармонизация современного семейного законодательства. В глобальном масштабе действие подобного механизма приведет к всемерной охране и защите прав человека, реализации законных интересов граждан в сфере семейных отношений, оказанию международной правовой помощи по семейным делам на высоком уровне.

Однако проблемы формирования механизма обеспечения единства правового пространства СНГ в сфере правового регулирования семейных отношений комплексной научной разработке пока не подвергались, цельная научная концепция такого механизма на сегодняшний день отсутствует. Многие аспекты данной актуальной проблемы не получили соответствующей теоретической основы, поэтому они требуют дальнейшего научного осмысления и исследования.

Представляется, что рассматривать данный механизм следует в тесной привязке к функциональному назначению норм семейного права и семейного законодательства в социально-юридической конструкции семейно-правового пространства. Так, можно констатировать, что функции семейного права и семейного законодательства находятся в тесной взаимосвязи с механизмом формирования структуры семейно-правового пространства. Кроме того, эти функции получат свое воплощение в реальности только благодаря специальному механизму формирования структуры семейно-правового пространства.

Следует отметить, что в структуре единого семейно-правового пространства центральное место занимают такие наполняющие его элементы, как имплементированные нормы международного права, основы национального семейного законодательства и трансформировавшиеся под действием времени, исторически сложившиеся нормы семейного законодательства советского периода. Если же аккумулировать все его составляющие, то в своей совокупности элементы структуры семейно-правового пространства будут составлять основу механизма формирования единого семейно-правового пространства СНГ. Однако здесь следует более точно и конкретно определиться с основополагающими категориями и найти ответ на вопрос: что является фундаментом, основой механизма формирования семейно-правового пространства — право или закон. Право и законодательство с точки зрения заполнения правового пространства — это понятия, частично пересекающиеся по обьему, но ни в коем случае не совпадающие. Для целей нашего исследования значимый научный факт — нетождественность понятий, их разграничение. Закон — это язык права, правовой текст, выступающий в качестве предмета, используемого для заполнения, в нашем случае — семейно-правового пространства. Подчеркнем, что для этого используются именно нормативные правовые акты в семейно-правовой сфере, а значит, именно закон (писаное право) будет являться основным элементом содержания механизма формирования структуры единого семейно-правового пространства. Таким образом, в плане содержательной характеристики правового пространства можно отметить, что его наполнение осуществляется определенной формой права — нормами законодательства. Сложносоставная структура семейно-правового пространства формируется в первую очередь за счет норм семейного законодательства. Следовательно, основной составляющей механизма формирования структуры семейно-правового пространства СНГ выступают именно нормы семейного законодательства стран-участниц.

Есть и еще один, на наш взгляд, интересный момент в исследуемой тематике. Размышлять о наполнении семейно-правового пространства (т. е. в рамках, ограниченных определенным территориальным пространством, имеющим единое прошлое, разрозненное настоящее и стремящимся к интеграции в будущем) трудно, не имея ответа на вопрос, что происходит, когда правовая норма вмешивается в зону приватных, частных, семейных, личных интересов. Всегда ли это будут нормы только семейного права, семейного законодательства?

Конечно, существуют, во-первых, личные неимущественные семейные отношения, вообще не поддающиеся правовому воздействию; во-вторых, есть и такие, в которых это влияние минимально; в-третьих, в особых случаях правовое регулирование является необходимым, а правовое воздействие будет максимальным.

Например, не регулируется правом сексуальная семейная жизнь, хотя попытки такого регулирования предпринимались. Во втором случае наличие нормы семейного законодательства взаимосвязано с диспозитивным методом правового регулирования семейных отношений (например, когда у субъектов есть право выбора соответствующего поведения). В третьем случае такого права выбора не предоставляет сам закон, это будут только обязанности (или обязательства), указанные в семейном законодательстве, семейно-правовая ответственность за их неисполнение либо семейно-правовое принуждение к совершению конкретных действий. Речь в данном конкретном случае идет о возможности применения для регулирования семейных отношений норм иных отраслей законодательства. Например, гражданское применимо по аналогии к регулированию семейных отношений при учете основных принципов семейного права и семейного законодательства (имущественные отношения между членами семьи) [2]; административное присуще регулированию так называемых организационных отношений (государственная регистрация актов гражданского состояния); нормы международного частного права применяются, если семейные отношения осложнены иностранным элементом или требуется оказание международной правовой помощи по семейным делам; защита некоторых семейных прав также осуществляется с помощью норм уголовного законодательства [3].

На основе проведенного сравнительно-правового анализа семейного законодательства стран — участниц СНГ нами было выявлено, что такая картина наблюдается буквально во всех случаях социального регулирования семейных отношений на постсоветском пространстве. Следует особо подчеркнуть, что имущественные отношения, складывающиеся в семье на любом этапе их развития, подвержены правовому регулированию в полном объеме. Это характерно для всех семейно-правовых актов стран — участниц СНГ. Конечно, роль правовой нормы в регулировании имущественных отношений вполне однозначна, здесь проще находить взаимосвязь с практикой, предлагать пути решения существующих проблем. Именно данным фактором, на наш взгляд, обусловлено большое количество работ правоведов по вопросам регулирования имущественных отношений членов семьи. Но следовало бы уточнить и развить эту мысль применительно к разработке механизма формирования структуры семейно-правового пространства. Ответ на вопрос, включать ли в состав такого механизма законодательные акты иных, кроме семейного, отраслей законодательства, должен быть решен положительно. Поэтому, обобщая вышеизложенное, стало возможным сформулировать предложение по введению в состав механизма формирования единого семейно-правового пространства особенных элементов, находящих свое выражение в первую очередь в правовых нормах смежных отраслей законодательства, регулирующих семейные отношения.

В связи с изучением компонентов, составляющих исследуемый механизм, нельзя не отметить одну из сущностных характеристик структуры семейно-правового пространства — его способность к расширению во всех направлениях сразу и одновременно. Бесспорным можно считать тот факт, что «право как система норм имеет тенденцию к нарастающему расширению, поскольку каждая правовая норма, решая одни вопросы, порождает другие вопросы, для решения которых требуются новые правовые нормы» [4]. Но для каждой отрасли права проблема оптимизации пространства имеет сугубо самостоятельное значение и свои особенности протекания. Поэтому, выделяя семейно-правовое пространство, нельзя не учитывать такую особенность, присущую отрасли семейного права, как ее комплексность.

Отметим также, что нет ясности и в вопросе о возможных пределах расширения семейно-правового пространства. Как представляется, его нельзя было бы определить без обращения к институту сравнительного правоведения. Между различными странами, возникшими на территории бывшего СССР, с самого начала наметились некоторые различия в законодательном регулировании семейных правоотношений, обусловленные экономическими, цивилизационными, культурно-историческими факторами. Поэтому только изучение нормативных правовых актов, семейного законодательства стран — участниц СНГ, проведение сравнительно-правового анализа позволят получить ответы на вопросы: чем продиктованы в каждом конкретном случае степень взаимопроникновения, совпадения в правовом регулировании семейных отношений в странах — участницах СНГ? какие имеются на этот счет противоречия? по какой причине возникают имеющиеся различия в правовом регулировании семейных отношений на постсоветском пространстве? Так, совпадения в правовом регулировании семейных отношений вызваны, на наш взгляд, в первую очередь наличием общей исторической основы, географической близостью, многовековым соседским сосуществованием, влиянием норм международного права на современном этапе развития

независимых государств. Причины же существования в правовом регулировании семейных отношений определенных противоречий обусловлены прежде всего желанием выделиться из общей массы, принятием не всегда продуманного семейного законодательства с единственной целью — стремлением отойти от общего исторического наследия. Естественно, некоторые различия в правовом регулировании семейных правоотношений кроются и в религиозных истоках, влиянии канонов религии на жизнь семьи, желании сохранить свою самобытность, культурные традиции, обычаи.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что основной составляющей механизма формирования единого семейно-правового пространства СНГ являются нормы семейного законодательства стран-участниц. Однако обогащают, способствуют его расширению нормы иных отраслей законодательства. Отметим и еще один интересный факт: если раньше при подготовке национальных законов ориентиром для всех республик служило семейное законодательство России, то сейчас ситуация диаметрально противоположная. В развитии национального законотворчества, создании национальных нормативных правовых актов в республиках СНГ в первую очередь прослеживаются учет мировых стандартов в социальной и семейно-правовой сфере при сохранении национально-религиозных традиций и влияние законодательства государств с идентичной правовой системой. Есть что почерпнуть в правовом регулировании семейных отношений и позаимствовать в сфере особо удачных норм и российскому законодателю.

Учитывая изложенное, считаем, что назрела необходимость в разработке и принятии модельного Семейного кодекса СНГ, который аккумулирует имеющийся опыт правового регулирования семейных отношений на постсоветском пространстве. Отметим, что при его разработке важно стремиться к результату интеграционного процесса — сближению национального законодательства, выявлению коллизий и решению проблемных вопросов. Конечно, признавая невозможность создания универсальной типологии, так как любая правовая система включает в себя и некоторые составляющие религиозного, идеологического толка, учитывает особенности традиций и обычаев народов, проживающих на постсоветском пространстве, все же следует попытаться по возможности выявить и предложить единую терминологическую базу такого кодифицированного акта.

Исходя из проведенного анализа, представляется, что механизм формирования структуры и обеспечения единства семейно-правового пространства СНГ должен включать в себя прежде всего грамотно оформленную законодательную базу по наиболее важным семейно-правовым институтам, которую обеспечит эффективно действующий порядок нормотворческих технологий на межгосударственном уровне, обязательно включающий в себя элементы модельного нормативно-правового регулирования.

В основе механизма формирования структуры правового пространства лежит именно закон как формализованное право. Основным элементом заполнения семейно-правового пространства является норма семейного законодательства, но, учитывая комплексность отрасли семейного права, в качестве дополнительных или факультативных элементов выступают нормы иных, смежных отраслей законодательства.

Семейно-правовое пространство имеет тенденцию к расширению за счет норм морали, религии, обычаев, нравственности, этики и других регулятивных систем, что дает обогащение семейно-правового пространства. Характеристики данного элемента механизма формирования структуры семейно-правового пространства СНГ неодинаковы, так как различны правовые системы государств — участников СНГ, влияние норм религии (различных конфессий), содержание обычаев и традиций. В межгосударственном обьединении не учитывать этого обстоятельства в организации единого правового пространства было бы ошибочным.

Семейно-правовое пространство СНГ характеризуется совокупностью целого ряда признаков: наличием собственной структуры, отягощаемой сложносоставным характером устройства межгосударственного обьединения; исторической преемственностью; суверенитетом каждого из государств-участников. Поэтому механизм формирования структуры семейно-правового пространства СНГ и обеспечения желаемого единства должен включать в себя не только законодательную базу (модельное законодательство) по семейно-правовым институтам, но и основные семейные права человека, права ребенка; эффективность сложившихся нормотворческих технологий, основанную на семейном модельном нормативно-правовом регулировании; наличие отраслевых межгосударственных органов. Следовательно, еще одними составляющими механизма должны стать совокупность специальных межгосударственных органов, участвующих в совместной деятельности по обеспечению единства правового

пространства в сфере регулирования семейных отношений, и порядок их взаимодействия и координации.

Отметим, что сотворение единого правового пространства, его сохранение и дальнейшее развитие как решение основной задачи, провозглашенной при создании СНГ, потребует создания адекватных времени, приемлемых для каждого независимого государства, необходимых для всех граждан условий для осуществления законных прав, особенно в семейно-правовой сфере. Но, к сожалению, соответствующей структуры, ведающей проблемными семейно-правовыми вопросами на уровне СНГ, пока не существует. В этой связи предлагается в качестве такого исполнительного органа сформировать координационный совет по вопросам правовой охраны семьи и семейных прав граждан СНГ, в компетенцию которого будет входить и разработка основных направлений развития современного семейного законодательства на межгосударственном уровне.

Назрела необходимость создания эффективного и комплексного механизма формирования структуры семейно-правового пространства СНГ, который предполагает:

1) развитие качественной правовой базы (в первую очередь модельного семейного законодательства); выведение на более высокий качественный правовой уровень двухсторонних отношений в семейно-правовой сфере; унификацию внутригосударственного семейного права; устранение противоречивости нормативных правовых актов, используемых при оказании международной правовой помощи по семейным делам; создание условий для правильного и единообразного применения норм действующего международного законодательства всеми субъектами правоприменительной деятельности в рамках СНГ;

2) формирование целостной системы соответствующих (специфических) межгосударственных органов, в частности координационного совета по вопросам правовой охраны семьи и семейных прав граждан СНГ;

3) применение адекватных времени и современной геополитической обстановке организационных мер, мер информационного характера, направленных на обеспечение сохранения единства правового пространства (в частности семейно-правового), усиление интеграционных правовых процессов, формирование в общественном сознании необходимости дальнейшего развития отношений в рамках СНГ; оказание международной правовой помощи по семейным делам на более высоком уровне; изучение законодательства стран — участниц СНГ, в частности регулирующего семейные отношения; организацию сотрудничества на уровне органов исполнительной власти, в компетенции которых находится охрана и защита семейных прав и законных интересов граждан в семейно-правовой сфере (Минюст России, ЗАГС, нотариат, ФССП России).

---

1. См.: Саенко Л. В. Социально-юридическая конструкция правового пространства в контексте теории семейного права // Вестник Российской правовой академии. 2015. № 2. С. 40–44.

2. См.: Ее же. Семейные отношения и нотариальная практика в свете новелл гражданского законодательства России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 6 (Ч. 2). С. 43–48.

3. См.: Ее же. Преступления против семьи (семейных отношений) в уголовном законодательстве стран — участниц СНГ: семейно-правовые аспекты // Философия преступления: теоретико-правовые и социально-гуманитарные аспекты : кол. монография / под общ. ред. П. П. Сергуна ; РПА Минюста России, Поволжский (г. Саратов) юридический институт (филиал). Саратов : ПЮИ (ф) РПА Минюста России, 2014. С. 112–128.

4. Лейст О. Э. Сущность права. М. : Зерцало, 2002. С. 188.

УДК 368.031

И. С. Охотников
I. S. Okhotnikov

Обязательное страхование гражданской ответственности медицинских работников как эффективный механизм реализации права граждан на возмещение вреда, причиненного при оказании медицинских услуг

Statutory Insurance Civil Liability of Health Workers as an Effective Mechanism for the Implementation of the Right to Compensation for Harm Caused During in the Delivery of Health Care Services

В настоящей статье обязательное страхование гражданской ответственности при оказании медицинских услуг рассматривается как эффективный механизм по реализации права на возмещение вреда. Исследовано действующее правовое регулирование на возможность внедрения данного механизма. Изложены мнения ряда авторитетных авторов — как поддерживающих идею внедрения механизма обязательного страхования, так и противников такой идеи. В заключение приведена аргументация в пользу внедрения обязательного страхования гражданской ответственности при оказании медицинских услуг.

In this article come under review the mandatory civil liability insurance for entities which provide health services as an effective mechanism for the implementation of the right to compensation. Explored the effect of legal regulation on the possibility of introducing this mechanism. It sets out the views of a number of authoritative authors as supporting the idea of introducing compulsory insurance mechanism, and opponents of this idea. In conclusion, I present arguments in favor of the introduction of compulsory mandatory civil liability insurance for entities which provide health services.

Гражданское право; деликт; возмещение вреда; страхование; гражданская ответственность

Civil law; tort; compensation for damages; insurance; civil liability

Медицинские услуг характеризуются наличием повышенного риска нанесения ущерба лицу, которому они оказываются. Для реализации эффективного механизма возмещения вреда, причиненного при оказании медицинских услуг, следует ввести институт обязательного страхования гражданской ответственности лиц, осуществляющих медицинскую деятельность. Страхование — проверенный годами механизм, позволяющий эффективно возмещать нанесенный ущерб благодаря возможности переложить ответственность за него на страховую компанию.

Проанализировав Закон РФ от 27.11.1992 № 4015–1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» [1], можно сделать вывод как о наличии правового фундамента для введения обязательного страхования гражданской ответственности лиц, осуществляющих медицинскую деятельность, так и о том, что система обязательного страхования ответственности эффективно работает в других сферах жизнедеятельности. В настоящее время в Российской Федерации страхование профессиональной ответственности лиц, занимающихся медицинской деятельностью, осуществляется на добровольной основе, несмотря на наличие заинтересованности как со стороны субъектов медицинской деятельности, так и законодателя, а также большинства ученых-право-

© Охотников И. С., 2016
© Okhotnikov I. S., 2016

ведов, исследовавших данный вопрос. Например, исследования О. В. Рябининой подтверждают, что большинство руководителей медицинских организаций считают целесообразным введение системы обязательного страхования профессиональной ответственности медицинских работников [2]. Е. О. Костикова в своей работе утверждает, что с введением обязательного страхования профессиональной ответственности услуги медицинского учреждения становятся привлекательней и надежней по мнению большинства потенциальных пациентов [3]. Также следует отметить мнение Г. Р. Игбаевой, которая делает вывод, что с введением обязательного страхования профессиональной ответственности медицинских работников кардинально повышается уровень социальной защиты самих медицинских работников [4]. Для полноты картины следует обозначить и мнение противников введения обязательного страхования профессиональной ответственности медицинских работников. Например, А. Б. Варенцов заявляет следующее: «Страхование ответственности врачей не должно быть обязательным, в противном случае этот рынок будет полностью поделен между теми страховщиками, которые сегодня владеют рынком ОМС… Переведение рынка страхования ответственности врачей в "обязательное русло" непременно приведет к серьезным потерям бюджетных средств, выделяемых государственным клиникам. Кроме того, введение обязательного страхования ответственности врачей может послужить почвой для осложнения взаимоотношений субъектов, связанных с рынком медицинского страхования. Например, медицинскому учреждению могут "вменить" в обязанность страховаться в конкретной страховой компании, в противном же случае может серьезно затянуться процесс выдачи лицензии данному ЛПУ» [5]. Однако, на мой взгляд, данные аргументы не свидетельствуют против введения института обязательного страхования профессиональной ответственности медицинских работников, а скорее, направлены на возможные последствия неправильной реализации введения обязательного страхования профессиональной ответственности медицинских работников. Указанные риски трудно противопоставить пользе, получаемой от введения обязательного страхования профессиональной ответственности медицинских работников, тем более что при должной реализации вероятность наступления этих рисков стремится к нулю.

На данный момент активно обсуждается законопроект «Об обязательном страховании пациентов при оказании медицинской помощи» [6] (далее — Законопроект). В нем предлагается введение модели обязательного страхования пациентов медицинскими организациями, в которых будет оказана помощь и перед оказанием медицинской помощи. При обсуждении данного Законопроекта высказываются разные мнения — от крайне негативных, в которых выражается мнение, что его введение в действие окажет отрицательное влияние на всю систему здравоохранения РФ, до мнений о крайней необходимости скорейшего введения данного законопроекта. Предложенная модель страхования ответственности используется в некоторых странах (например в Новой Зеландии), преимущества такой модели — снижение бремени расходов медицинских организаций, так как страхование гражданской ответственности замещается страхованием пациентов от несчастных случаев, которые самостоятельно несут расходы по оплате страховки.

По поводу правильности введения той или иной модели страхования в Российской Федерации написано множество работ, но, как правильно замечает С. М. Ковалевский, «Во многих из них, особенно в тех, что проходят в прессе и на различных непрофессиональных дискуссионных площадках, практически полностью игнорируется проблема экономического анализа существующей в России и за рубежом реальной практики предлагаемых или аналогичных им по форме и (или) целям моделей страхования. Несмотря на то, что некоторые расчеты планируемых (зачастую умозрительно) поступлений страховых взносов и предполагаемых (столь же умозрительно) страховых выплат можно иногда обнаружить в материалах, экономически обосновывающих те или иные страховые модели, реальная экономическая практика анализируется крайне редко. Числовые данные, используемые для экономического обоснования моделей страхования, или предложения по их получению зачастую либо имеют небольшое отношение к этой модели, либо ссылки на источники данных вообще отсутствуют или недостаточно точны. В дискуссиях нечасто приводятся и какие-либо ссылки на юридическую конкретику — на конкретные нормы действующего законодательства и конкретную правоприменительную практику судов. Чаще всего в них можно услышать только собственное представление (зачастую неверное) о содержании этих норм и такой практике. В подавляющем числе случаев в дискуссиях по поводу Проекта Минздрава отсутствуют ссылки на конкретные нормы данного Проекта» [7].

Пункт 1 ст. 4 Законопроекта гласит: «Медицинские организации обязаны на условиях и в порядке, которые установлены настоящим Федеральным законом и в соответствии с ним,

страховать имущественные интересы пациентов, связанные с причинением вреда их жизни и здоровью вследствие врачебной ошибки при оказании медицинской помощи», а в ст. 1 дается определение врачебной ошибки: «действие либо бездействие медицинской организации, а равно действие либо бездействие ее медицинского работника, повлекшее, независимо от вины медицинской организации и ее медицинского работника, причинение вреда жизни и здоровью пациента при оказании ему медицинской помощи». Прежде всего хотелось бы отметить, что столь широкое определение врачебной ошибки положительно скажется на защите прав пациентов, так как при нанесении ущерба пациенту ему или его представителям достаточно будет установить факт нанесения ущерба медицинской организацией или сотрудником медицинской организации и не нужно устанавливать причинно-следственную связь между поведением сотрудника медицинской организации (в форме действия или бездействия) и наступившим вредом. Наибольшую трудность при установлении причинно-следственной связи между поведением сотрудница медицинской организации и наступившим вредом вызывает проблема множественности причин, приведших к неблагоприятному результату и выявление причинно-следственной связи, когда результат не следует непосредственно за противоправным действием или вызван действиями нескольких лиц. Все это усугубляется проблемами, возникающими при производстве судебно-медицинской экспертизы, а также при ненадлежащем оформлении медицинской документации.

Также данная форма определения освобождает пациента или его представителей от бремени доказывания вины в случае нанесения вреда, причиненного при оказании медицинских услуг. Важно это прежде всего потому, что в ряде случаев ущерб, нанесенный пациенту, причиняется без вины сотрудника медицинской организации. Практически любое лечение сопровождается назначением и применением природных или искусственно созданных химических соединений — лекарств. Любое лекарственное средство даже при грамотном применении может оказать негативное воздействие на пациента, и об эффективности назначенного средства судят по реакции организма. Также все лекарства обладают широким спектром побочных действий, в разных странах побочные реакции наблюдаются в 5–10 % клинических наблюдений. Исходя из этого очевидно, что лекарственные средства обладают вредоносными свойствами, которые не поддаются полному контролю и могу нанести ущерб пациенту [8].

В целом введение указанного Законопроекта в действие с некоторыми доработками позитивно скажется как на сфере оказания медицинских услуг, так и на всем институте гражданского права. Вопрос о модели страхования должен быть более детально проработан, изучен опыт зарубежных стран, но все основные определения и механизм возмещения выглядят достаточно эффективными и готовыми к реализации.

1. См.: РГ. 1993. 12 янв.

2. См.: Рябинина О. В. Организационно-правовые аспекты внедрения страхования гражданской ответственности за причинение вреда жизни и здоровью в результате медицинского вмешательства : автореф. дис. … канд. мед. наук. М., 2008. С. 18.

3. См.: Костикова Е. О. Возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью граждан вследствие медицинской ошибки : дис. … канд. юрид. наук. М., 2009. С. 119.

4. См.: Игбаева Г. Р. Перспективы развития страхования профессиональной ответственности врачей и других медицинских работников // Социальное и пенсионное право. 2007. № 2 С. 37–39.

5. Варенцов А. Б. Доклад на пятом Всероссийском конгрессе «Профессия и здоровье» // Страхование сегодня : сайт. URL: http://www.insur-info.ru/pressr/7730/ (дата обращения: 13.01.2016).

6. См.: Проект Федерального закона «Об обязательном страховании пациентов при оказании медицинской помощи» // Министерство здравоохранения Российской Федерации : сайт. URL: https://www.rosminzdrav.ru/open/discuss/combating_corruption/19 (дата обращения: 13.01.2016).

7. Ковалевский С. М. Некоторые дискуссионные правовые проблемы ответственности за медицинский вред и его возмещения // Социальное и пенсионное право. 2014. № 1. С. 18–28.

8. См.: Костикова Е. О. Указ. соч.

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ; УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 343.01

Н. В. Акимова
N. V. Akimova

Уголовная политика и ее роль в механизме противодействия криминальной сфере

Criminal Policy and its Role in the Mechanism of Counteraction to the Criminal Sphere

В статье рассматриваются вопросы, посвященные феномену уголовной политики. Автор акцентирует внимание на многоаспектности и необычной содержательности данного явления. Приводится анализ различных точек зрения о содержании данного феномена, его значении и соотношении со смежными понятиями, высказываются суждения относительно роли уголовной политики в механизме противодействия криминальной сфере.

In article the questions devoted to the phenomenon of criminal policy are considered. The author focuses attention on unusual pithiness of this phenomenon. The analysis of the different points of view about the maintenance of this phenomenon, its value and the ratio with adjacent concepts is provided, judgments concerning the role of criminal policy in the mechanism of counteraction to the criminal sphere express.

Уголовная политика; криминальная сфера; государственная идеология; государственная политика; правовая политика в отношении криминальной сферы; уголовное право

Criminal policy; the criminal sphere; the state ideology; state policy; legal policy for the criminal sphere; criminal law

Широкомасштабная криминализация общественных отношений, начавшаяся еще в 90-е гг. XX в. и продолжающаяся до настоящего времени, не просто взрыв преступности, коррупции, а качественно новое явление как по масштабу, так и по степени разрушительного влияния на жизнедеятельность граждан, на функционирование и безопасность государства, оказавшегося практически не готовым к эскалации данного явления.

Несмотря на усилия, прилагаемые российскими учеными в поисках концепции, которая позволила бы остановить дальнейшую криминализацию общества, реальность не вполне соответствует ожиданиям. Мы разделяем мнение многих исследователей, которые считают, что одна из причин кризиса правопорядка — отсутствие продуманной, четко сформулированной и реалистичной уголовной политики, являющейся краеугольным камнем деятельности государства в рассматриваемом направлении.

На сегодняшний день имеет место потребность в конкретизации сущности и содержания данной политики, формулировании ее целей и задач с учетом современных реалий, в том числе обьективной необходимости перехода к иным средствам как стратегического, так и тактического реагирования на криминальное поведение. И хотя всех государственных возможностей в этом плане она не исчерпывает, тем не менее именно уголовной политике принадлежит наиболее значимая роль в обеспечении деятельности, направленной на нейтрализацию криминальной сферы общества.

Феномен политики (в том числе уголовной) с древнейших времен традиционно находится в сфере научных интересов, однако следует констатировать, что многочисленные исследования,

© Акимова Н. В., 2016
© Akimova N. V., 2016

посвященные этому вопросу, не привели пока к выработке достаточно точного и полного представления о данном явлении. До сих пор отсутствует единство мнений в вопросе о содержании данного понятия, его значении и соотношении со смежными понятиями, такими, например, как «политика противодействия преступности», «криминологическая политика», «уголовно-правовая политика» и др. Н.А. Лопашенко в этой связи справедливо отмечает, что концепция уголовно-правовой политики, ее понятие, содержание, направления, приоритеты и формы реализации трактуются по-разному, иногда диаметрально противоположно. В конечном счете это сказывается на уровне применения уголовного закона и ослабляет борьбу с преступностью [1].

На наш взгляд, для того чтобы сориентироваться в имеющемся многообразии подходов, взглядов и представлений по вопросу содержания и объема рассматриваемых понятий, следует исходить из лежащего в их основе социального заказа, который должен быть удовлетворен посредством соответствующей деятельности государства. Нужда в охране общества от воздействия криминальной сферы определяет необходимость, а также содержание и объем соответствующей деятельности государства и общества. Объединить все усилия государства и общества в целях нейтрализации негативного воздействия криминальной сферы, обеспечить их научную обоснованность, придать им организованный, целенаправленный и наступательный характер как раз и призвана соответствующая государственная политика.

И в философской литературе, и в правоведении обычно отмечается сложность дефинитивного отражения существа политики в силу необычной содержательности отражаемого явления, ее многоаспектности. Идентичное состояние наблюдается и в отношении понятия «уголовная политика». В частности, С.В. Иванов отмечает, что «в отечественной литературе можно найти более ста двадцати определений уголовной политики» [2].

По вопросу о соотношении понятий «политика» и «государственная политика» в научных кругах также высказываются неоднозначные суждения. По мнению одних исследователей, государственная и политическая власти тождественны друг другу; других — политическая власть шире государственной, так как субъектом ее осуществления могут быть и негосударственные образования (партии, движения, международные организации и т. д.). На наш взгляд, предпочтительнее суждение о том, что деятельность субъектов политики приобретает собственно политический смысл именно в результате ее прямого или косвенного соприкосновения с властью, поскольку вне государства, вне связи с государственной властью политики не существует. Таким образом, обращает на себя внимание тот факт, что термин «государственная политика» не фигурирует ни в одном толковом, философском, политологическом, политическом и юридическом словарях, равно как и в энциклопедиях, при этом толкование понятия «политика» сводится именно к государственной политике.

Исходя из тождественности понятий «политика» и «государственная политика», отметим, что в юридической науке отчетливо сформировалось однозначное убеждение о понимании правовой политики как особенного по отношению к общему понятию государственной политики, которая существует наряду с экономической, социальной и прочими видами государственной политики.

Уголовной политикой принято считать деятельность государства в сфере борьбы с преступностью (целиком либо в той или иной ее части). Представляется, что термины «уголовная политика» и «государственная политика в сфере борьбы с преступностью» или, как предлагается нами, «правовая политика в отношении криминальной сферы» по сути своей тождественны, поскольку если политика определяется и реализуется государством, то политика государственная.

Феномен уголовной политики, как нам представляется, может быть рассмотрен при помощи таких базовых или содержательных характеристик, как содержание (набор очевидных элементов), сущность (главная, глубоко скрытая и законсервированная черта) и признаки (свойства содержания). В обозначенном ряду первенство, безусловно, будет принадлежать сущности, т. е. общему главному свойству, глубинному смыслу данного объекта исследования. Как известно, человеческий разум овладевает сущностью тех или иных явлений постепенно, используя погружение в основной смысл объекта в своих целях — для потребительской эксплуатации предмета, преобразования его отдельных свойств и т. д. Следовательно, сущностью уголовной политики следует признать деятельность государства по управлению криминальными процессами, его попытки минимизировать влияние криминальной сферы на иные структуры общества, удерживая ее в социально ожидаемых пределах и направлениях. Так, О.А. Малышева считает, что уголовная политика представляет собой базирующуюся на правовых принципах и нормах деятельность государства, направлен-

ную на выработку и реализацию совокупности мер как специального, так и общесоциального характера в целях защиты личности, общества, государства от преступных посягательств и возмещения причиненного преступлением вреда [3]. Е. В. Кобзева полагает, что уголовная политика — это основанный на объективных условиях общественного развития и достижениях современной научной мысли стратегический курс государства в сфере борьбы с преступностью как внутри, так и за его пределами, имеющий своей целью максимально возможное снижение преступности путем применения средств и методов уголовно-правового воздействия [4].

В ряде случаев, исходя из того, что уголовная политика олицетворяет борьбу с преступностью, которая ведется посредством применения общесоциальных мер (т.е. путем предупреждения) и специальных уголовно-правовых мер, содержание уголовной политики сводят к этим двум разновидностям реагирования. При этом предлагается «…систему общих мер… именовать антикриминальной политикой», а специальные меры — рассматривать как «содержание уголовной политики» [5].

В любом случае в основе уголовной политики лежит «государственная… доктрина борьбы с преступностью, выраженная в соответствующих директивных актах» [6] (догматика по М. П. Чубинскому), или, говоря современным языком, государственная идеология, базирующаяся на господствующих в обществе на соответствующем этапе его исторического развития системе духовно-нравственных ценностей.

Идеология как ценностная система — непременный атрибут любого государства, даже если оно демонстративно заявляет о своей свободе от идеологических догм. Как справедливо отмечал Г. М. Миньковский, «государство и его органы — всегда политический институт: идеология или система основных идей всегда лежит в основе его деятельности» [7]. Соответственно, идеология объективно присуща уголовной политике в любой стране и при любой социально-экономической системе, невзирая на старания отдельных политиков убедить обывателей в полной деидеологизации, деполитизации и департизации госуправления и госаппарата. Выраженная в нормативных и политико-правовых документах и реализуемая в практической деятельности, связанной с охраной общественных отношений от преступных посягательств, эта идеология определяет стратегию и тактику противодействия криминальной сфере: цели, принципы, основные направления (формы), методы, содержание, характер и перспективы соответствующих усилий государства и общества. А. А. Тер-Акопов так обосновывает данное обстоятельство: «Уголовная политика выполняет свою определенную роль в процессе противодействия преступности. Она вытекает из понятия управления как основной функции государственной политики. Управление же предполагает постановку задач, указание оснований и направлений, разработку форм и способов деятельности, расстановку сил и средств, подачу команд, обеспечение информацией, контроль деятельности и ее корректировку» [8].

Существует мнение, что в рамках уголовной политики следует различать политику уголовно-правовую, уголовно-процессуальную, уголовно-исполнительную, политику в сфере профилактики преступности, политику уголовно-тактическую, уголовно-профилактическую, криминалистическую, пенитенциарную, оперативно-розыскную и др. [9]. Основано оно на утверждении, что уголовная политика имеет несколько направлений, одним из которых является уголовно-правовая политика наряду с относительно самостоятельными уголовно-процессуальной, уголовно-исполнительной, криминологической и др. Полагаем, что нет никакой необходимости в вычленении в рамках уголовной политики еще и уголовно-правовой наряду со смежными уголовно-процессуальной, уголовно-исполнительной и др., поскольку по своей сути и предназначению уголовная политика (политика противодействия криминальной сфере) должна быть единой, что детерминировано наличием общих задач, целей и принципов, на которых она основывается. Мы солидарны с А. И. Коробеевым, который под уголовной политикой понимает выработанную государством генеральную линию, определяющую основные направления, цели и средства воздействия на преступность путем формирования уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства, регулирования практики его применения, а также путем выработки и реализации мер, направленных на предупреждение преступлений [10].

При этом, чтобы быть целенаправленной и эффективной, уголовная политика должна получить свое закрепление в соответствующих научно обоснованных документах — концепции, программе, системе нормативных правовых актов. Таким образом, уголовная политика находит выражение через значительное количество нормативных актов различной юридической силы и разных отраслей законодательства — уголовной, уголовно-исполнительной, уголовно-процессуальной, налоговой, административной и др.

В любом случае можно констатировать, что в структуре уголовной политики никем не оспаривается ведущая роль ее уголовно-правового сегмента. Как справедливо отмечает Н.А. Лопашенко, любая политика, входящая в государственную политику противодействия преступности, опирается на разработанные уголовно-правовой политикой понятия преступного и наказуемого, исходит из них [11].

В контексте данного исследования немаловажным представляется вопрос о связи уголовной политики и уголовного права. В научных трудах четко просматриваются три взаимосвязанных подхода к данной проблеме:

- соотношение политики и уголовного права;

- различие между этими методами реагирования на преступность;

- их сравнительная ценность для общества.

По первому направлению оценки давно консолидировались: политика — это правообразующий фактор, а право — средство ее осуществления. Вместе с тем при определяющем влиянии политики на уголовное право имеет место и обратное влияние последнего на политику. Как отмечает М.В. Королева, «важно подчеркнуть, имея в виду тесную связь уголовного закона с уголовной политикой, что изменения уголовного законодательства неизбежно приводят к изменению уголовной политики. Зачастую весьма сложно определить, что первично, а что вторично» [12].

По поводу различия между политикой и уголовным правом в доктринальных источниках отмечается, что уголовный закон олицетворяет консервативное начало, стремится выразить общие правила по борьбе с преступностью, рассчитанные на длительный период использования, а одноименная политика ориентируется на быстро меняющиеся цели развития, исходя из целесообразности. Так, с точки зрения П. С. Дагеля, уголовная политика выражается не только в праве, но и в партийных документах, организационных решениях и т. д. Она определяет содержание правовых норм и направляет практику их применения; может изменяться и в рамках старого законодательства [13].

Обращается также внимание на различие в степени мобильности этих форм общественного сознания и управления. Так, П. С. Дагель, считал, что по сравнению с уголовным правом уголовная политика более гибко и быстро реагирует на социальную эволюцию [14]. Известный советский и российский журналист, публицист, политолог и дипломат А. Е. Бовин более 30 лет назад писал: «…Политика относится к праву как динамика к статике; право — это как бы застывшая политика» [15]. Созвучные мысли высказывает сегодня И. Э. Звечаровский: собственное содержание уголовного права ассоциирует со статикой, а его анализ в динамике он представляет себе возможным лишь при посредстве уголовно-правовой политики [16]. Таким образом, политика — более оперативное, гибкое и широкоформатное средство воздействия на преступность, чем уголовное право.

На наш взгляд, уместно сравнить и аксиологический вес двух антикриминальных регуляторов. И тут оказывается, что прежние (ранее названные нами) преимущества уголовной политики, в первую очередь ее оперативность, далеко не так бесспорны на фоне достоинств уголовного права — стационарных правил. В свое время Ф. Лист писал: «Уголовное уложение есть “magna charta” преступника. Оно протежирует не общество, не правопорядок, а ту личность, которая восстала против них… есть щит гражданина, которым он прикрывает себя от нападения государства… Теперь мы можем сказать: уголовное право есть по отношению к политике непроходимый барьер. Защищая уголовное право, мы защищаем личную свободу от интересов общества» [17]. Через полвека другой, менее известный и чтимый в Отечестве иностранец, профессор Гарвардского университета (США) Менли Хадсон выскажет схожее суждение: «Судебный орган должен оставаться в рамках норм и правил, которые не изменяются вместе с каждым перемещением политиков, резко отличаясь в этом отношении от политического органа, предназначенного для того, чтобы служить выразителем преобладающих направлений общественного мнения и применяться к ситуациям, создаваемым постоянными изменениями этих направлений» [18].

Поскольку политика ориентирована на целесообразность, то очевидно, что цели ее в большинстве своем имеют кратковременный, преимущественно переменчивый характер и сильно подвержены эгоистической мотивации, тогда как цели, закрепленные в законодательстве, с точки зрения логики данного недостатка лишены, поскольку взамен моментальности приобретают характер константы.

Таким образом, политика и право — это два способа управления обществом, каждый из которых имеет свои преимущества и недостатки. Политика, будучи динамичным, достаточно завуалированным средством, дополняется юриспруденцией, которая традиционно зиждется на формализме, чуждом моментальной целесообразности, предпочитая медлен-

но меняющиеся и гласные (обьявляемые всем) стандарты поведения.

Следует отметить, что уголовная политика возникает, развивается и реализуется как частный фрагмент общей управленческой деятельности в социуме, необходимость в котором обусловливает преступность. Соответственно, уголовная политика в значительной мере — одно из средств управления обществом.

Учитывая вышеизложенное, полагаем, что уголовную политику можно определить как комплекс идей, программ, установок и основанных на них действий органов государства и институтов общества, направленных на нейтрализацию криминальной сферы общества, охватывающий содержание, цели и направления государственного воздействия (законодательство, правоприменение, профилактика). Данное определение, не претендуя на всесторонность, тем не менее обладает таким важным качеством, как универсальность, позволяя совместить различные взгляды на данную проблему.

Уголовная политика и уголовное право неразрывно связаны друг с другом. Уголовная политика представляет собой определенную среду формирования уголовного права и уголовного закона, но уголовное право обладает функцией обратного влияния и не может рассматриваться только как механическое средство перевода политических требований на законодательный язык. При этом уголовная политика призвана не только определять уголовно-правовые методы и средства воздействия в отношении криминальной сферы, но и находить ориентиры правоприменительной деятельности, а также профилактики криминального поведения.

1. См.: Лопашенко Н. А. Основы уголовно-правового воздействия: уголовное право, уголовный закон, уголовно-правовая политика. СПб., 2004. С. 262–263.

2. Иванов С. В. Уголовная политика Российской Федерации: политолого-криминологический и уголовно-правовой аспекты : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 12.

3. См.: Малышева О. А. Современная уголовная политика Российского государства и ее реализация на досудебных стадиях уголовного судопроизводства : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Рязань, 2006. С. 21.

4. См.: Кобзева Е. В. К вопросу о понятии и свойствах российской уголовной политики как сложного социально-правового феномена // Уголовно-правовая политика и проблемы противодействия современной преступности : сб. науч. тр. / под ред. Н. А. Лопашенко. Саратов, 2006. С. 64.

5. См.: Иванов С. В. Указ. соч.

6. Босхолов С. С. Основы уголовной политики: Конституционный, криминологический, уголовно-правовой и информационный аспекты. М. : ЮрИнфоР, 1999. С. 32.

7. Миньковский Г. М. Правовая политика в сфере борьбы с преступностью и проблемы законодательного регулирования этой борьбы // Проблемы формирования уголовной политики Российской Федерации и ее реализации органами внутренних дел. М., 1995. С. 34.

8. Тер-Акопов А. А. Уголовная политика Российской Федерации. М., 1999. С. 8.

9. См.: Там же. С. 16; Лопашенко Н. А. Указ. соч. С. 262–267.

10. См.: Российское уголовное право. Общая часть / под ред. В. С. Комисарова. СПб., 2005. С. 42.

11. См.: Лопашенко Н. А. Указ. соч. С. 268.

12. Королева М. В. Уголовный закон и уголовная политика на фоне современных криминальных реалий // Преступность и законодательство. Преступность и правовое регулирование борьбы с ней. М. : Криминолог. Ассоц., 1997. С. 156.

13. См.: Дагель П. С. Проблемы советской уголовной политики. Владивосток, 1982. С. 7–8.

14. См.: Там же.

15. Бовин А. Е. В. И. Ленин о политике и политической деятельности. М., 1971. С. 12.

16. См.: Звечаровский И. Э. Современное уголовное право России: понятие, принципы, политика. СПб., 2001. С. 73.

17. Лист Ф. Задачи уголовной политики. СПб., 1895. С. 128.

18. Хадсон М. О. Международные суды в прошлом и будущем. М., 1947. С. 310.

УДК 343.9.02

С. Д. Белоцерковский
S. D. Belotserkovsky

Общие начала борьбы с организованной преступностью

General Principles of the Fight Against Organized Crime

В статье формулируются и рассматриваются общие начала борьбы с организованной преступностью. Анализируются составляющие их положения Конституции Российской Федерации и международно-правовых документов, посвященные борьбе с организованной преступностью. Высказываются предложения, направленные на оптимизацию правового регулирования борьбы с организованной преступностью.

The paper formulates and discusses the General principles of the fight against organized crime. Analyzes the component provisions of the Constitution of the Russian Federation and international legal instruments on the fight against organized crime. Proposals aimed at optimization of legal regulation of combating organized crime.

Борьба с преступностью; организованная преступность; общие начала; конституционные основы; международно-правовые основы; криминология

Fight against crime; organized crime; general principles; constitutional principles; international legal framework; criminology

Общие начала борьбы с организованной преступностью — это положения Конституции [1] и международных договоров РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, на основе которых разрабатывается и совершенствуется система правового регулирования борьбы с организованной преступностью.

Конституция, в соответствии с положением, закрепленным в ее ч. 1 ст. 15, имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории РФ. Порядок применения конституционных норм при осуществлении правосудия конкретизируется в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» [2].

Включение Конституции в систему правового регулирования борьбы с организованной преступностью обусловлено содержанием в ней широкого круга положений, которые необходимо учитывать при организации и осуществлении борьбы с преступностью в целом и с организованной преступностью в частности.

Выделяются две группы таких положений. Первую составляют положения, посвященные организации деятельности, определению и разграничению предметов ведения, полномочий и компетенции органов государственной власти, правоохранительных органов и должностных лиц, включенных в борьбу с преступностью, судов, а также положения о порядке и приоритете действия на территории РФ международных договоров и законов. Вторая группа — это положения, имеющие непосредственное уголовно-правовое и уголовно-процессуальное значение.

Так, в ч. 3 ст. 11 Конституции говорится о том, что «разграничение предметов ведения и полномочий между органами госу-

© Белоцерковский С. Д., 2016
© Belotserkovsky S. D., 2016

дарственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий».

В соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции в ведении Российской Федерации находятся: «судопроизводство; прокуратура; уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское законодательство; процессуальное законодательство». В соответствии с п. «б», «к» и «л» ст. 72 в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся «защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон», а также «административное, административно-процессуальное… законодательство» и «кадры судебных и правоохранительных органов».

Конституция наделяет Президента РФ широким кругом полномочий в сфере борьбы с преступностью. К наиболее значимым из них относится закрепленное в ст. 90 полномочие издавать обязательные для исполнения на всей территории РФ указы и распоряжения. Важность этого положения обусловлена тем обстоятельством, что иные нормативные правовые акты занимают значительное место в системе правового регулирования борьбы с организованной преступностью, именно с издания таких актов началось формирование современной системы правового регулирования борьбы с организованной преступностью в России.

Одним из первых таких актов было постановление Верховного Совета СССР от 04.08.1989 № 327–1 «О решительном усилении борьбы с преступностью» [3], в соответствии с которым «в Союзе ССР, союзных и автономных республиках, краях, областях, республиканских, краевых, областных центрах» создавались «временные комитеты по борьбе с преступностью».

В соответствии с п. «б» ст. 86 Конституции Президент РФ обладает полномочиями вести переговоры и подписывать международные договоры РФ, что также актуально для организации и осуществления борьбы с организованной преступностью, международно-правовое регулирование которой носит развернутый характер.

Кроме того, в соответствии с п. «ж» ст. 83 Президент РФ «формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом», а также обладает иными полномочиями в сфере борьбы с преступностью.

Существующее в Федеральном Собрании РФ разграничение предметов ведения и полномочий между Советом Федерации и Государственной Думой, в том числе касающееся вопросов борьбы с преступностью, закреплено в ст. 102 и 103.

В ч. 3 ст. 101 зафиксировано важное положение о том, что «Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания». Наряду с парламентскими слушаниями комитеты и комиссии Совета Федерации и Государственной Думы по направлениям деятельности регулярно организовывают научно-практические форумы с участием ученых и практических работников, на которых рассматриваются наиболее актуальные проблемы борьбы с преступностью. Сформулированные по итогам парламентских слушаний и научно-практических форумов выводы и предложения непосредственно реализуются в законотворческой деятельности.

Полномочия Правительства РФ в сфере борьбы с преступностью закреплены в ст. 114 Конституции, п. «е» ч. 1 которой гласит, что Правительство РФ «осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью».

В ч. 1 ст. 118 указано, что «правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом», а в соответствии с ч. 3 этой же нормы «создание чрезвычайных судов не допускается». Статья 123 содержит положения о том, что разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании, а также заочное разбирательство уголовных дел допускается только в случаях, предусмотренных федеральным законом. Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон и в предусмотренных федеральным законом случаях — с участием присяжных заседателей.

Представляется, что в аспекте борьбы с организованной преступностью данное конституционное положение имеет широкое значение и выходит за рамки судебной стадии уголовного судопроизводства. Очевидно, что для эффективной борьбы с организованной преступностью требуется специализированное законодательство. Когда же такое законодательство отсутствует, а традиционные уголовно-правовые, уголовно-процессуальные, оперативно-розыскные и иные средства оказываются непродуктивными, может возникнуть необходимость в применении чрезвычайных мер, которые

вводились, например, Указом Президента РФ от 14.06.1994 № 1226 «О неотложных мерах по защите населения от бандитизма и иных проявлений организованной преступности» [4] (документ утратил силу).

Важное значение имеют также конституционные положения об организации деятельности судов, а также конституционное закрепление полномочий, организации и порядка деятельности прокуратуры РФ — одного из ключевых участников борьбы с организованной преступностью.

Вторую группу конституционных положений, которые необходимо учитывать при организации и осуществлении борьбы с преступностью вообще и с организованной преступностью в частности, составляют положения, имеющие непосредственное уголовно-правовое и уголовно-процессуальное значение.

К числу наиболее общих положений данной группы относятся положения, касающиеся гарантий прав и свобод человека и гражданина. В соответствии с ч. 1 ст. 17 эти права и свободы в Российской Федерации признаются и гарантируются «согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией»; с ч. 2 этой же нормы они «неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения»; со ст. 18 — «являются непосредственно действующими».

Согласно ч. 1 ст. 45 и ч. 1 ст. 46 в Российской Федерации каждому гарантируется государственная и судебная защита его прав и свобод. Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 45 каждому предоставлено право самостоятельно «защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом».

В то же время Конституция предусматривает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Так, в ч. 3 ст. 17 указано, что «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц», а согласно ч. 3 ст. 55 «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Отдельные ограничения прав и свобод могут также устанавливаться на основании ч. 1 ст. 56, т. е. «в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом… с указанием пределов и срока их действия».

К более конкретным положениям, имеющим непосредственное уголовно-правовое и уголовно-процессуальное значение, следует прежде всего отнести отдельные положения гл. 1 «Основы конституционного строя», на основе которых необходимо организовывать борьбу с организованной преступностью.

Так, в аспекте борьбы с современными терроризмом и экстремизмом, которые в большинстве случаев носят четко выраженный характер, значимыми являются положение ч. 4 ст. 3 о том, что «никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону», и положение ч. 5 ст. 13, в соответствии с которым «запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

Конкретные положения, имеющие непосредственное уголовно-правовое и уголовно-процессуальное значение, содержатся в гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина».

Конституция в ч. 4 ст. 15 содержит положения о том, что, во-первых, «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы»; во-вторых, о приоритете действия общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ над ее национальным законодательством.

Порядок реализации этих положений конкретизирован в Федеральном законе от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» [5], а также в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» [6] и от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» [7]. При этом общепризнанные принципы и нормы международного права в международно-правовых документах не выделяются и исчерпывающе не перечисляются.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» все международные договоры разделены на три вида: межгосударственные (договоры, заключаемые с иностранными государствами, международными организациями и иными образованиями от имени Российской Федерации); межправительственные (договоры, заключаемые от имени Правительства РФ); межведомственного характера (договоры, заключаемые от имени федеральных органов исполнительной власти или уполномоченных организаций).

Для обеспечения взаимодействия государств и их компетентных органов в борьбе с организованной преступностью характерно заключение международных договоров всех трех видов.

Международные договоры действуют только после вступления их в силу для Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации». При этом ключевое значение придается обязательности их официального опубликования.

Согласие на обязательность для Российской Федерации одних международных договоров принимается в форме издания внутригосударственного акта для применения (как правило, это межгосударственные договоры, и согласие на их обязательность принимается в форме федерального закона об их ратификации или о присоединении к ним), а согласие на обязательность других не требует издания внутригосударственного акта. Данное обстоятельство имеет решающее значение для правильного определения приоритета их действия относительно законодательства РФ и подзаконных нормативных актов.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» разъясняет, что «правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении законов Российской Федерации. Правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято не в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор (часть 4 статьи 15, статьи 90, 113 Конституции Российской Федерации)».

Система правового регулирования борьбы с организованной преступностью включает в себя как федеральные законы, так и подзаконные нормативные акты [8], поэтому данное разъяснение Пленума Верховного Суда РФ актуально в полном обьеме.

Заметное место в этой системе правового регулирования принадлежит УК [9] и УПК [10]. Что касается приоритета положений международных договоров относительно норм УК, то, во-первых, они имеют приоритет только относительно норм Общей части. О нормах Особенной части УК Пленум Верховного Суда РФ высказался в п. 6 постановления «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»: «международные договоры, нормы которых предусматривают признаки составов уголовно наказуемых деяний, не могут применяться судами непосредственно, поскольку такими договорами прямо устанавливается обязанность государств обеспечить выполнение предусмотренных договором обязательств путем установления наказуемости определенных преступлений внутренним (национальным) законом (например, Единая конвенция о наркотических средствах 1961 года, Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 года, Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 года). Исходя из статьи 54 и пункта “о” статьи 71 Конституции Российской Федерации, а также статьи 8 УК РФ, уголовной ответственности в Российской Федерации подлежит лицо, совершившее деяние, содержащее все признаки состава преступления, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации. В связи с этим международно-правовые нормы, предусматривающие признаки составов преступлений, должны применяться судами Российской Федерации в тех случаях, когда норма Уголовного кодекса Российской Федерации прямо устанавливает необходимость применения международного договора Российской Федерации (например, статьи 355 и 356 УК РФ)».

Кроме того, в п. 5 данного постановления разъяснено, что «международные договоры, которые имеют прямое и непосредственное действие в правовой системе Российской Федерации, применимы судами, в том числе военными, при разрешении… уголовных… дел, в частности: …при рассмотрении… уголовных дел, если международным договором Российской Федерации регулируются отношения, в том числе

с иностранными лицами, ставшие предметом судебного рассмотрения (например… ходатайств об исполнении решений иностранных судов, жалоб на решения о выдаче лиц, обвиняемых в совершении преступления или осужденных судом иностранного государства)».

Что касается УПК, то в ч. 3 ст. 1 прямо указано: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью законодательства Российской Федерации, регулирующего уголовное судопроизводство. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Кодексом, то применяются правила международного договора».

По этому поводу в п. 5 постановления «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» сказано, что «международные договоры, которые имеют прямое и непосредственное действие в правовой системе Российской Федерации, применимы судами, в том числе военными, при разрешении… уголовных… дел, в частности: …при рассмотрении… уголовных дел, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила судопроизводства, чем… уголовно-процессуальным законом Российской Федерации». При этом «согласие на обязательность международного договора для Российской Федерации должно быть выражено в форме федерального закона, если указанным договором установлены иные правила, чем Федеральным законом (часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, части 1 и 2 статьи 5, статья 14, пункт "а" части 1 статьи 15 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации", часть 2 статьи 1 ГПК РФ, часть 3 статьи 1 УПК РФ)».

Пленум Верховного Суда РФ в постановлении «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» также отметил, что «суд при рассмотрении дела не вправе применять нормы закона, регулирующего возникшие правоотношения, если вступившим в силу для Российской Федерации международным договором, решение о согласии на обязательность которого для Российской Федерации было принято в форме федерального закона, установлены иные правила, чем предусмотренные законом. В этих случаях применяются правила международного договора Российской Федерации».

В этом же постановлении содержится важное разъяснение: «наряду с международным договором Российской Федерации следует применять и соответствующий внутригосударственный правовой акт, принятый для осуществления положений указанного международного договора».

Исследование международно-правовых документов ООН позволяет выделить документы, непосредственно посвященные взаимодействию государств в борьбе с организованной преступностью: Миланский план действий (принят VII Конгрессом ООН и одобрен 29 ноября 1985 г. Резолюцией 40/32 Генеральной Ассамблеи ООН); Резолюция Конгресса ООН «Предупреждение организованной преступности и борьба с ней» с приложением «Руководящие принципы для предупреждения организованной преступности и борьбы с ней» (приняты VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа — 7 сентября 1990 г.); Неапольская политическая декларация и Глобальный план действий против организованной транснациональной преступности (одобрена Резолюцией 49/159 Генеральной Ассамблеи ООН); Декларация о преступности и общественной безопасности (принята 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/60 Генеральной Ассамблеи ООН); Венская декларация о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века (принята 17 января 2001 г. Резолюцией 55/59 Генеральной Ассамблеи ООН); Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (принята 15.11.2000 Резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН) [11].

Отличительной особенностью регионального и субрегионального международного сотрудничества России и других государств в борьбе с организованной преступностью является то обстоятельство, что такое сотрудничество, как правило, указывается в уставных документах этих организаций в качестве одной из основных целей их создания или одного из основных направлений сотрудничества.

Российская Федерация выступает государством-участником, государством-членом таких наиболее влиятельных региональных и субрегиональных международных организаций, как Совет Европы, ОБСЕ, ШОС, АСЕАН, ЧЭС, СНГ, ОДКБ.

Таким образом, формируемая в России система правового регулирования борьбы с организованной преступностью базируется на положениях Конституции, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах РФ.

1. См.: Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. См.: РГ. 1995. 28 дек.

3. См.: Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 9. Ст. 222.

4. См.: СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 804.

5. См.: Там же. 1995. № 29. Ст. 2757.

6. См.: БВС РФ. 1996. № 1.

7. См.: Там же. 2003. № 12.

8. См.: Белоцерковский С.Д. Система правового регулирования борьбы с организованной преступностью и научные основы ее оптимизации: монография. М., 2011. С. 255–391; Его же. Организованные преступные формирования: уголовно-правовой запрет и судебное толкование // Уголовное право. 2009. № 3; Его же. Новый Федеральный закон об усилении борьбы с преступными сообществами: комментарий и проблемы применения // Уголовное право. 2010. № 2.

9. См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

10. См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4921.

11. См.: СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.

УДК 343.24

С. А. Борсученко
S. A. Borsuchenko

Альтернативы лишению свободы и наказание без изоляции от общества: понятие и содержание

Alternatives to Imprisonment and Punishment without Isolation from Society: the Concept and Content

В статье анализируются нормы международных актов, раскрывающих понятие и содержание таких терминов, как «альтернативы лишению свободы» и «наказания без изоляции осужденных от общества», мнения ученных по существу рассматриваемого вопроса. Также высказана собственная позиция автора, что актуально в связи с недостатками правового регулирования в уголовно-исполнительном законодательстве РФ.

The article analyzes the provisions of the international instruments that reveal the concept and content terms such as alternatives to imprisonment, and punishment without isolation of convicts from society, according to scientists on the merits of the issue, and expressed the author's own position, which is important due to deficiencies in the legal regulation of criminal-executive legislation of the Russian Federation.

Международные акты; закон; уголовное законодательство; правонарушители; альтернативы лишению свободы; наказания без изоляции осужденных от общества

International standards; law; criminal law; offenders; alternatives to imprisonment; punishment without isolation from society condemned

Одним из направлений в борьбе с рецидивной преступностью является расширение применения наказаний и мер уголовно-правового характера, не связанных с лишением свободы. Их цель — исправление осужденного, его социальная адаптация и интеграция в общество. Альтернативные санкции позволяют избежать осужденным негативных последствий мест лишения свободы, отрицательного воздействия со стороны криминальной среды, сохранить социально полезные связи с семьей, родственниками, трудовые навыки, физическое, нравственное, психическое здоровье, не требуется период социальной адаптации, есть возможность компенсировать моральный и материальный ущерб потерпевшему от преступления. Необходимо также учитывать экономическую составляющую, поскольку исполнение наказаний и мер без изоляции осужденных от общества менее затратно и позволяет экономить средства налогоплательщиков.

Международные стандарты ориентируют национальные системы правосудия на расширение применения наказаний без изоляции осужденных от общества, учитывая отрицательные эффекты наказания в виде лишения свободы. Концепция развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р (ред. от 23.09.2015 № 1877-р) [1], в качестве задачи определила расширение сферы применения наказаний и иных мер, не связанных с лишением свободы.

Минимальные стандартные правила Организации Обьединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключени-

© Борсученко С. А., 2016
© Borsuchenko S. A., 2016

ем (Токийские Правила), принятые Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1990 г. [2], указывают на то, что «альтернативы тюремному заключению могут быть эффективными средствами обращения с правонарушителями в обществе как в интересах правонарушителей, так и общества». Ориентиры ресоциализации правонарушителей наглядно выражены в Рекомендации (92)16 о европейских правилах по применению общественных санкций и мер взыскания, принятой в 1992 г. Советом Европы [3].

Сегодня мировая, а особенно европейская, общественность рассматривает международные стандарты не как альтернативы тюремному заключению, а как основные меры наказания, которые не связаны с лишением свободы и должны применяться в первую очередь. К лишению свободы следует прибегать только в исключительных случаях, когда это отвечает интересам безопасности потерпевшего, общества и способствует процессу ресоциализации самого осужденного.

Как отмечает А. А. Коровин, несмотря на сложную криминогенную ситуацию, во многих странах Европы в условиях экономического кризиса, а также вопреки мнению некоторой части политиков, ученых и определенных общественных кругов отчетливо наметилась тенденция расширения применения альтернатив тюремному заключению [4].

Возникновение, развитие, совершенствование применения альтернативных наказаний обусловлено системой факторов гуманитарного, политического, экономического и демографического характера [5], которые должны приниматься во внимание в процессе реформирования уголовного и уголовно-исполнительного законодательства РФ, а также правоприменительной практики.

Процесс гуманизации европейской уголовно-правовой и уголовно-исполнительной политики нашел отражение в конвенциях, рекомендациях и резолюциях Совета Европы в области назначения и исполнения указанных наказаний.

Европейские правила по применению общественных санкций и мер взыскания 1992 г. [6] под альтернативными наказаниями понимают санкции и меры, при которых правонарушители остаются в обществе с некоторыми ограничениями свободы путем установления условий и (или) обязанностей и которые исполняются соответствующими органами, предусмотренными законом.

В Правилах Совета Европы о пробации [7] содержится определение альтернативных наказаний и мер, под которыми понимается любое наказание, назначенное судом или иным уполномоченным органом, или мера, назначенная до или вместо применения наказания, а также исполнение приговора к тюремному заключению вне тюремного учреждения.

Следует отметить, что сам термин «альтернативы» вошел в наш лексикон сравнительно недавно, в конце 90-х гг. XX в., в связи с гуманизацией уголовной политики Российской Федерации.

Российское уголовное законодательство не раскрывает понятие альтернативных видов наказаний. В юридической литературе по существу данного вопроса встречаются различные точки зрения, но по содержанию предлагаемые определения во многом схожи. Так, Е. В. Хромых под альтернативными уголовными наказаниями понимает уголовно-правовые формы реагирования государства на преступление, содержащие карательные свойства для осужденного, не связанные с изоляцией его от общества и нарушением существующих социальных связей [8].

По мнению В. А. Зайченко, альтернативными наказаниями следует считать меры государственного принуждения, назначаемые судом по приговору лицу, совершившему преступление, не связанные с изоляцией от общества, но являющиеся ее адекватной заменой, в соответствии с общественной опасностью содеянного и личностью виновного. Среди мер уголовно-правового принуждения альтернативные наказания занимают промежуточное место между условным осуждением и наказаниями, непосредственно связанными с лишением свободы; они применяются судом в качестве основных видов наказания [9].

И. В. Дворянсков, В. В. Сергеева, Д. Е. Баталин определяют альтернативные наказания как меру государственного принуждения, которая выражается в принудительном воздействии на лицо, виновное в совершении преступления, не связана с изоляцией от общества, но является ее адекватной заменой в соответствии с характером и степенью общественной опасности содеянного и преследует цели восстановления социальной справедливости, исправления осужденного, общего и специального предупреждения совершения новых преступлений [10].

По мнению В. А. Пертли, сам термин «альтернативные наказания» «допустим для обозначения таких наказаний на обывательском уровне, в публицистике, даже научной литературе.

Однако для официального обозначения этих наказаний он не подходит, поскольку у нас единая система наказаний и в этом смысле никаких иных, т. е. "альтернативных", наказаний не существует. Данное понятие отражает не сущность, а скорее, эмоциональное отношение людей к использованию лишения свободы как универсального карательного средства. Для практических целей гораздо больше подходит термин "наказания без изоляции от общества"» [11].

На наш взгляд, с такой позицией авторов согласиться нельзя, поскольку альтернативные виды наказания и наказания без изоляции осужденных от общества не являются равнозначными понятиями. Так, под альтернативными наказаниями следует понимать любые виды наказаний, не связанные с лишением свободы. Наказания без изоляции осужденных от общества не связаны с их изоляцией, а также нарушением связей с внешним миром и социально полезным окружением.

К числу альтернативных наказаний, согласно ст. 44 УК [12], относятся:

- штраф;
- лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;
- обязательные работы;
- исправительные работы;
- ограничение по военной службе;
- ограничение свободы;
- принудительные работы.

Наказания без изоляции осужденных от общества:

- штраф;
- лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;
- обязательные работы;
- исправительные работы;
- ограничение по военной службе;
- ограничение свободы.

Несмотря на то что законодатель поместил исполнение наказания в виде принудительных работ (гл. 8.1 УИК [13]) в разд. II УИК, регулирующий исполнение наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества, принудительные работы имеют иную юридическую природу.

Согласно ст. 53.1 УК принудительные работы применяются как альтернатива лишению свободы в случаях, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части УК, за совершение преступления небольшой или средней тяжести либо за совершение тяжкого преступления впервые.

Если, назначив наказание в виде лишения свободы, суд придет к выводу о возможности исправления осужденного без реального отбывания наказания в местах лишения свободы, он постановляет заменить осужденному наказание в виде лишения свободы принудительными работами.

Анализ порядка и условий исполнения (отбывания) наказания в виде принудительных работ позволяет сделать вывод о том, что данный вид наказания нельзя отнести к наказаниям без изоляции осужденных от общества, поскольку не соблюдаются их основные признаки. В частности, предусмотрены специализированные места отбывания принудительных работ (исправительные центры), в которых осужденные находятся под надзором и не могут выходить за их территорию без разрешения администрации. Более того, осужденные могут отбывать данный вид наказания за пределами субъекта РФ, в котором они проживали или были осуждены. Следовательно, потребуется комплекс мер, направленных на поддержание связи с внешним миром осужденных к принудительным работам и их ресоциализацию в условиях изоляции (приближенной к отбыванию наказания в виде лишения свободы в колонии-поселении).

В этой связи необходимо внести изменения в УИК, предусмотрев для данного вида наказания самостоятельный раздел.

Однако, как отмечает американский криминолог Дж. Ф. Шели, «нетюремное исправление преступников представляет собой нечто большее, чем самую обычную и распространенную форму наказания», является «фундаментом, на котором построено здание американской системы социального контроля над исполнением приговора суда». «На практике именно оно — основной способ коррекции поведения осужденных, направлено на контроль и изменение их поведения», а «тюремное наказание представляет собой альтернативу» [14].

И все же устоявшимся мнением в зарубежной науке является то, что альтернативы в уголовном праве — это «все виды ответной реакции на поступки, запрещенные уголовным законодательством, которые не связаны с лишением свободы» [15]. В зарубежной практике содержание института альтернативных наказаний трактуется намного шире, оно включает уголовно-правовые меры воздействия на осужденного, а также различные программы замены тюремного наказания альтернативными видами на разных этапах его отбывания [16].

1. См.: СЗ РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.

2. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

3. См.: Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М. : СПАРК, 1998. С. 123–124.

4. См.: Коровин А. А. Правовое регулирование и организация деятельности уголовно-исполнительных инспекций с учетом Европейских стандартов и зарубежного опыта исполнения наказаний : дис. … канд. юрид. наук. М., 2013. С. 39.

5. См.: Там же. С. 37–38.

6. См.: Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. С. 123–124.

7. См.: Документы Совета Европы, касающиеся исполнения наказаний и иных мер уголовно-правового характера, обращения с правонарушителями и содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений : сб. документов Совета Европы / сост. и пер. В. Б. Первозванский, Н. Б. Хуторская. М. : PRI, 2011. С. 116.

8. См.: Хромых Е. В. Альтернативные лишению свободы уголовные наказания: теория и практика назначения и исполнения : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2005. С. 9.

9. См.: Зайченко В. А. Альтернативные лишению свободы наказания как средство оптимизации системы уголовных наказаний в США : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Самара, 2005. С. 8.

10. См.: Дворянсков И. В., Сергеева В. В., Баталин Д. Е. Применение альтернативных наказаний в Западной Европе, США и России: сравнительно-правовое исследование. М. : PIR, 2004. С. 10.

11. Пертли В. А. Применение уголовно-правовых мер без изоляции от общества: исторический опыт и современность : монография. М. : Изд-во Междунар. юрид. ин-та, 2010. С. 11.

12. См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

13. См.: Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

14. Криминология : учеб. пособие / под ред. Дж. Ф. Шели. Сер. «Мировая юриспруденция». СПб. : Питер, 2003. С. 576.

15. Кароли Б. Альтернативные меры уголовного наказания // Альтернативы тюремному заключению в Республике Казахстан : материалы Междунар. конф. М. : PRI, 2000. С. 67.

16. См.: Криминология : учеб. пособие / под ред. Дж. Ф. Шели. С. 581–593.

УДК 343.21

И. И. Брыка
I. I. Bryka

Понятие беспомощного состояния в уголовном законодательстве России

The Concept of the Helpless State of the Criminal Legislation of Russia

В статье рассмотрена и проанализирована проблема, возникающая при определении и различном толковании понятия «беспомощное состояние», которое возникает при квалификации различных уголовно наказуемых деяний, что, как следствие, влияет на назначение более мягкого наказания виновному. Также дана правовая оценка по возникающим в этих случаях противоречиям. Автором проанализирован и рассмотрен вопрос о таких противоречиях, в связи с чем он предлагает внести ряд изменений в само содержание исследуемого понятия. Предложения, содержащиеся в статье, способны, по мнению автора, более эффективно влиять на желание законодателя разработать, модифицировать и реализовать это понятие уголовного права, законодательно закрепить его.

Беспомощное состояние; беззащитность; защита прав; потерпевший; Конституция; Уголовный кодекс; Пленум Верховного Суда РФ; физические недостатки; психические недостатки; психическое расстройство; тяжелобольные; малолетний; престарелый; преступное деяние; убийство; изнасилование; квалификация преступления; состояние сна; обморочное состояние; состояние опьянения; волеизъявление; самосохранение; потерпевший; преступник

The article describes and analyzes the problems arising in determining and different interpretations of the concept of "helpless state", which occurs when qualifying various criminal acts, which as a consequence affect the appointment of a milder punishment for the guilty as well as the legal assessment of emerging in these cases contradictions. The author analyzed and addressed the issue of public controversy, because of what he proposes to make a number of changes in the actual content of the test concept. The proposals contained in the article, according to the author can more effectively influence the reaction of the legislator to develop, modify and implement the concept of criminal law, to legislate it.

Helpless condition; vulnerability; protection of rights; the victim; Constitution; Criminal Code; the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation; physical disabilities; mental disabilities; seriously ill; young; elderly; criminal offense; murder; rape; qualification of crimes; asleep; unconscious state; a state of intoxication; the will; self-preservation; the victim; the offender

Учитывая основы принципа уголовно-правового правоприменения, одинаковые в криминологическом значении термины должны иметь одинаковую юридическую интерпретацию. В противном случае появляется возможность возникновения правоприменительных коллизий, которые в дальнейшем негативно сказываются на процессе квалификации совершенного преступления и способны усугубить правовой нигилизм. Все это касается, в частности, содержания такого квалифицирующего в некоторых составах преступлений признака, а в отдельных случаях и отягчающего проявления обстоятельства — беспомощного состояния.

Одной из важных задач государства в соответствии с Конституцией [1] и уголовным законодательством РФ является обеспечение гарантированной, эффективной защиты прав любой категории потерпевших от преступных посягательств. Эти гарантии должны быть незыблемыми всегда и во всех ситуациях, особенно в тех случаях, когда потерпевшие в силу своей беспомощности из-за различных обстоятельств и условий не имеют возможности самостоятельно осуществить свои

© Брыка И. И., 2016
© Bryka I. I., 2016

права и обязанности. Такие лица определяются как находящиеся в беспомощном состоянии. К данной наиболее уязвимой категории потерпевших действующий уголовный закон относит лиц, имеющих разнообразные физические или психические недостатки и заболевания, малолетних и престарелых, т. е. тех, кто по ряду обстоятельств и причин не может оказать сопротивление преступнику либо не понимает характер и значение совершаемых в отношении них преступных посягательств.

В соответствии со ст. 63 УК [2] беспомощное состояние потерпевшего, в отношении которого совершается преступное посягательство, признается обстоятельством, отягчающим наказание. В юридической науке однозначное, непротиворечивое определение понятия беспомощного состояния потерпевшего, которое бы полно и существенно раскрывало его уголовно-правовое и криминологическое значение, отсутствует, поэтому это обстоятельство нередко создает ситуацию возникновения спорных вопросов при квалификации действий виновного лица как во время предварительного следствия, так и судебного процесса.

В УК признак беспомощного состояния потерпевшего является обязательным элементом отдельных составов преступлений, например, содержащихся в ст. 125, 131, 132 УК (оставление в опасности, изнасилование, насильственные действия сексуального характера), а в некоторых составах преступлений, таких как убийство (п. «в» ч. 2 ст. 105 УК), умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (п. «б» ч. 2 ст. 111 УК), умышленное причинение вреда здоровью средней тяжести (п. «в» ч. 2 ст. 112 УК), истязание (п. «г» ч. 2 ст. 117 УК), принуждение к изъятию органов или тканей человека для трансплантации (ч. 2 ст. 120 УК), является обстоятельством, непосредственно влияющим на квалификацию преступного деяния. Отсутствие единообразного толкования данного признака влечет за собой и различный подход правоприменителя к квалификации самого преступного деяния, что в итоге влияет на объективность при назначении наказания виновному.

В данной связи считаем целесообразным рассмотреть, какие категории потерпевших считаются лицами, находящимися в беспомощном состоянии, на примере одного из самых тяжких преступлений, совершаемых против личности, — квалифицированного убийства (п. «в» ч. 2 ст. 105 УК).

К такой категории потерпевших согласно п. 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.01.1999 № 1 «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)» [3] были отнесены малолетние или иные лица, заведомо для виновного находящиеся в беспомощном состоянии, неспособные в силу физического или психического состояния защитить себя, оказать активное сопротивление, при этом виновный, совершая убийство, осознает эти обстоятельства. К иным лицам, находящимся в беспомощном состоянии, согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда РФ, были отнесены тяжелобольные, престарелые, страдающие психическими расстройствами лица, т. е. те, кто лишен способности самостоятельно осуществлять свою защиту либо правильно воспринимать происходящее в момент совершения в отношении них преступного посягательства. С этой категорией лиц все довольно ясно и понятно, в связи с чем при квалификации действий виновного лица, совершившего рассматриваемое преступление по отношению к такой категории лиц, а также при назначении ему наказания у правоприменителя сложностей и разногласий нет.

Но почему к лицам, находящимся в беспомощном состоянии, законодателем не были отнесены лица, находящиеся в состоянии сна, опьянения или обморочном состоянии? При совершении убийства таких лиц суды, как правило, квалифицируют действия виновного лица по ч. 1 ст. 105 УК со стандартной формулировкой «убийство, совершенное виновным на почве личных неприязненных отношений». Почему Пленум Верховного Суда РФ принял такое решение и чем оно было обосновано, точного ответа нет. Таким образом, опираясь на данное постановление, суды считают, что по п. «в» ч. 2 ст. 105 УК надлежит квалифицировать умышленное причинение смерти потерпевшему, неспособному в силу физического или психического состояния защитить себя или оказать активное сопротивление виновному в случаях, когда последний, совершая убийство, осознает данное обстоятельство, только в отношении малолетнего или иного лица, находящегося заведомо для виновного в беспомощном состоянии.

Высшая судебная инстанция решила, что, например, сон — это естественное жизненно необходимое и физиологически обусловленное состояние человека, которое не может расцениваться как беспомощное, так же как не являются беспомощными состояния обморока и опьянения, в которых могли находиться потерпевшие.

При этом в судебной практике сложилась довольно любопытная, непонятная и спорная ситуация, при которой один и тот же признак, а именно беспомощное состояние лица, применительно к различным преступлениям имеет и различное толкование, в частности к убийству (п. «в» ч. 2 ст. 105 УК) и изнасилованию (ч. 1 ст. 131 УК), т. е. лицо, которое находится в состоянии сна, обморока или опьянения и в отношении которого совершено убийство, не признается находящимся в беспомощном состоянии, а вот при изнасиловании оно таким лицом считается. Изложенные выше разъяснения содержатся в вышеуказанном постановлении, а также постановлениях Президиума Верховного Суда РФ от 28.03.2012 № 11-П12ПР [4] и Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2004 № 11 «О судебной практике по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 131 и 132 Уголовного кодекса Российской Федерации» [5] (утратило силу).

Если рассмотреть категорию потерпевших, не отнесенных к лицам, находящимся в беспомощном состоянии, т. е. к лицам, находящимся в состоянии сна, обморока, опьянения, то в первую очередь необходимо установить психическое или физическое состояние таких лиц на момент совершения в отношении них преступного деяния, для этого необходимо знать и учитывать понятия этих состояний. С медицинской точки зрения *сон* — это состояние организма, характеризующееся резким падением активности целого ряда физиологических процессов, отсутствием сознания, впечатлений со стороны внешних органов чувств на внешние раздражители и частичным прекращением мыслительных процессов. Обморочное состояние — это совокупность различных психических состояний и процессов, которые происходят в организме человека без участия сознания, при котором последний не осознает окружающей действительности, фактически не реагирует на внешнюю стимуляцию. Во время сна, или находясь в состоянии обморока, даже взрослый, физически здоровый человек беззащитен, как новорожденный ребенок. При тяжелой степени опьянения у потерпевшего поражается центральная нервная система с полным или частичным отключением сознания, при этом происходят серьезные нарушения всех систем организма, ориентация в окружении им совсем утрачивается, в результате чего такое лицо в полной мере неспособно воспринимать и осознавать опасность преступного посягательства и, следовательно, самостоятельно отвести его от себя. Соответственно, данное лицо является таким же беззащитным, как и лицо, находящееся в состоянии сна или обморока.

Из изложенного можно сделать вывод, что все вышеперечисленные лица по своему физическому и психическому состоянию в момент совершения в отношении них преступного посягательства находятся в беспомощном состоянии вне зависимости от того, как и по каким причинам оно возникло, какой временной промежуток длилось, потому что в таких ситуациях лицо лишено самостоятельного проявления своего волеизъявления и не имеет возможности принять меры к своему самосохранению в момент совершения в отношении него преступного посягательства.

Так, например, при совершении убийства лица, заведомо для виновного находящегося в беспомощном состоянии, законодатель к ним относит малолетних, тяжелобольных, престарелых лиц и лиц, страдающих психическими расстройствами, имеются в виду и учитываются те обстоятельства, которые причиняют потерпевшему «дополнительные, особые страдания». Потерпевший в таких случаях осознает, что его лишают жизни, но в силу своего психического или физического состояния не может ни оказать преступнику сопротивления, ни обратиться за помощью. Это обстоятельство учитывает и виновный при реализации своего преступного замысла, оно позволяет ему действовать более решительно в процессе совершения убийства. Как же тогда объяснить неприменение этого обстоятельства к лицам, не отнесенным законодателем к такой категории потерпевших, т. е. к находящимся в состоянии опьянения, сна, обморока? Может, только тем, что состояние, в котором они находятся, не причиняет им «дополнительные, особые страдания» в психическом понимании. А разве испытывают такие страдания невменяемые или малолетние, которые в силу своего «естественного психического и возрастного состояния» в момент совершения в отношении них преступления не в полной мере понимают или вообще не осознают, что в отношении них совершается или будет совершено насилие? Конечно, нет. Но преступник во всех случаях осознает факт беспомощности жертвы, что придает ему больше уверенности в реализации преступления. Даже в том случае, когда, желая причинить смерть потерпевшему, преступник, например, сначала душит его, а после потери сознания наносит ему удары оружием, действия виновного тоже необходимо квалифицировать как убийство беспомощного лица, хотя потерпевший и был приведен виновным в беспомощное состояние в процессе лишения его жизни таким способом. В этом случае преступник доводит свою жертву до потери сознания, нейтрализуя при этом всякую возможность оказания ему сопротивления, и использует беспомощное состояние потерпевшего для завершения убийства.

Несомненно, ключевым фактом является то, что во всех случаях осуществления преступного посягательства в отношении лица, находящегося в состоянии сна, обморока или опьянения, эти состояния характеризуются как беспомощность. Потерпевший в это время не способен в силу сложившейся ситуации или обстоятельств защитить себя или оказать сопротивление, в то время как виновный это осознает и использует его для завершения преступной цели. Следовательно, рассмотренные виды состояний необходимо считать «беспомощным состоянием» потерпевшего и законодательно закрепить в действующем уголовном законе в виде квалифицирующих или обязательных признаков в отдельных составах преступлений.

1. См.: Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

2. См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

3. См.: РГ. 1999. 9 февр.

4. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

5. См.: РГ. 2004. 29 июня.

УДК 343.01

А. В. Наумов
A. V. Naumov

О национальных школах уголовного права в Союзе Советских Социалистических Республик

About the National Schools of Criminal Law in the Union of Soviet Socialist Republics

В статье дается анализ существовавших на советском уголовно-правовом пространстве национальных школ (на примерах Украинской ССР, Белорусской ССР, Казахской ССР, Азербайджанской ССР).

The article analyzes the existing in the Soviet criminal legal space of the national schools (on the examples of Ukrainian SSR, the Byelorussian SSR, Kazakh SSR, Azerbaijan SSR).

Школа в правоведении; уголовное право; уголовный закон; уголовный кодекс

School law; criminal law; criminal code; penal code

Понятие школы в науковедении не является чем-то формально определенным. Иногда оно связывается с разработкой в той или иной отрасли науки, в том числе и в правоведении, какой-то одной, достаточно всеохватывающей идеи (направления). И в этом смысле в советской уголовно-правовой теории традиционно выделялись следующие школы (направления): классическая, антропологическая и социологическая. Вполне уместно говорить и о школе применительно, допустим, к развитию какого-то правового (уголовно-правового) института, связанного с именем главного ее идеолога или наименованием соответствующей творческой площадки (кафедры вуза, отдела научно-исследовательского института) (например, школа Н. А. Стручкова (Москва), объединяющая разработку теоретических проблем исполнения уголовного наказания и рассчитанная в основном на специалистов МВД России; школа И. С. Ноя (Саратов), территориально охватывающая специалистов Нижней Волги; уголовно-правовая и криминологическая школа М. И. Ковалева (Свердловск / Екатеринбург), работающая на Урал и Сибирь, и т. д.).

Чаще всего речь об определенной школе шла (и идет) в связи с объединением исследований, достаточно разнообразных по своему содержанию и направлению научных проблем, не связанных между собой, но сводимых по географическому и генеалогическому признаку, т. е. принадлежности соответствующих авторов к конкретному университету или даже кафедре. При этом всегда подразумевалась и определенная преемственность тех или иных научных взглядов и концепций, объединенных именами их разработчиков — своеобразных пионеров в исследовании научных проблем в пределах вуза или кафедры (т. е. своего рода духовных отцов) и их продолжателей. Именно в этом широком смысле вполне уместно говорить о, например, казанской школе уголовного права, объединяющей различные направления уголовно-правовой, криминологической и пенитенциарной (уголовно-исполнительной) наук. Ее яркими представителями являются: Г. И. Солнцев — автор первого в России Курса Общей части уголовного права); А. А. Пионтковский-отец, приоритет которого в разработке проблем условного осуждения и условного освобождения в отечественной

© Наумов А. В., 2016
© Naumov A. V., 2016

науке уголовного права не подлежит сомнению; А. А. Пионтковский-сын — один из самых выдающихся советских криминалистов; Б. С. Волков, посвятивший свою жизнь разработке субъективной стороны преступления, вины и мотивов преступной деятельности; В. П. Малков, по праву являющийся основоположником разработки проблемы множественности преступлений [1].

Вполне справедливо будет выделить и национальные школы уголовного права, существовавшие на советском доктринальном уголовно-правовом поле. Разумеется, что обозначение этих школ как *национальных* является достаточно условным, и это не всегда связано с этническо-национальной характеристикой соответствующих авторов, оставивших заметный след в уголовно-правовой теории советского социалистического права, хотя иногда случалось и иное. Например, такое было характерно для *грузинской* школы уголовного права, этническо-национальный критерий которой являлся, можно сказать, преобладающим.

Что же можно взять за основу выделения в советской уголовно-правовой науке ее национальных ветвей? Во-первых, это наличие в каждой союзной республике Союза ССР своего уголовного законодательства, в первую очередь — своего уголовного кодекса. Самостоятельность (относительную) уголовного законодательства союзных республик не стоит преувеличивать, как и преуменьшать или даже отрицать. Конечно, ее степень существенно ограничивалась общесоюзным уголовным законодательством. Применительно к нормам Общей части это происходило путем издания Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик (утверждены постановлением ЦИК СССР от 31.10.1924 [2]), Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик (утверждены Законом СССР 25.12.1958 [3]), устанавливающих признаки понятия преступления (включая виновность в форме умысла и неосторожности), определения основания уголовной ответственности и деяний, исключающих уголовную ответственность (необходимую оборону и крайнюю необходимость); указания особенности ответственности за неоконченное преступление (приготовление к преступлению и покушение на преступление) и соучастие в преступлении; формулирования целей наказания и установления видов наказаний, основных вопросов назначения наказания и освобождения от наказания. В Особенной части такое ограничение осуществлялось изданием соответствующих общесоюзных законов (обычно указов Президиума Верховного Совета СССР). К самым значимым в этом отношении общесоюзным актам уголовного права относились: Положение о воинских преступлениях, принятое постановлениями ЦИК СССР от 31.10.1924 [4] и от 27.07.1927 [5]; Закон СССР от 25.12.1958 «Об уголовной ответственности за воинские преступления» [6]; Положение о преступлениях государственных (контрреволюционных) и особо для СССР опасных преступлениях против порядка управления, принятое постановлением ЦИК СССР 25.02.1927 [7]; Закон СССР от 25.12.1958 «Об уголовной ответственности за государственные преступления» [8].

Серьезным ограничителем самостоятельности уголовных кодексов союзных республик была интенсивная работа общесоюзного законодателя по внесению изменений и дополнений в действующее уголовное законодательство. Это делалось в виде принятия указов Президиума Верховного Совета СССР, обязательных для их конвертирования в уголовные кодексы союзных республик. Масштаб таких изменений был огромен. Законодатель не заботился о стабильности уголовного закона, а превратил его в рабочий инструмент для решения текущих политических и социально-экономических задач. Так, за небольшой срок действия первого УК РСФСР 1922 г. [9] в него (до принятия УК 1926 г. [10]) было внесено примерно 80 изменений (по количеству вновь принятых законодательных актов уголовно-правового характера). Но это было лишь начало. Интенсивность изменений УК 1926 г. значительно превышала таковые в УК 1922 г. Вот как это выглядело в разбивке по годам: 1926–1929 гг. —91 уголовно-правовой акт РСФСР и СССР; в 1930–1933 гг. — 40 и 40 соответственно; 1934–1937 гг. — 26 и 42; 1938–1941 гг. — четыре и 23; 1941–1945 гг. — десять общесоюзных актов; 1945 г. (после войны) — 1948 г. — один и девять; 1948–1953 гг.— два и четыре; с 1954 г. законодатель вернулся к довоенной практике постоянного (перманентного) внесения многочисленных изменений в уголовное законодательство [11]. Все они воплощались, разумеется, не только в УК РСФСР, но и во всех уголовных кодексах союзных республик. Наиболее кардинальные изменения вносились в нормы об ответственности за преступления против собственности в направлении резкой дифференциации уголовной ответственности за преступления против государственной и общественной (социалистической) собственности и за преступления против личной собственности граждан (постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 07.08.1932 «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности» [12], указы Президиума Верховного Совета ССР от 04.06.1947 «Об уголовной ответственности за хищение государственного и общественного имущества» [13] и «Об усилении охраны личной собственности граждан» [14], соответствующие указы об ответственности за хозяйственные и должностные преступления). Скромнее выглядели изменения об ответственности за преступления против личности, в особенности за преступления против жизни и здоровья (например, установление уголовной ответственности за производство аборта вне больниц или в больнице, но с нарушением установленных условий в 1936 г. и ее отмене в 1954 г.), против половой

свободы (установление в 1934 г. уголовной ответственности за мужеложство).

Тем не менее определенная вариативность уголовной ответственности по уголовным кодексам союзных республик сохранялась как в их Общей части, так в более значительных проявлениях в Особенной части таких кодексов.

В связи с этим укажем лишь на специфические уголовно-правовые нормы (запреты), сформулированные в Особенной части уголовных кодексов союзных республик (кроме РСФСР), не дублировавшие их аналоги в УК РСФСР 1960 г. [15] (перечень составлен с учетом времени их принятия):

- УК Узбекской ССР (принят 21 мая 1959 г.) [16]:

«воспрепятствование осуществлению обязательного восьмилетнего образования» (ст. 136); «использование религиозных суеверий» (ст. 147), «систематическое невыполнение планов и заданий к поставкам продукции» (ст. 171), «потеря хлопка» (ст. 183), «нарушение правил водопользования» (ст. 186), «нарушение законов о национализации земли» (ст. 191-1);

- УК Казахской ССР (принят 22 июля 1959 г.) [17]:

«преступно небрежное или жестокое обращение со скотом» (ст. 86), «жилищная спекуляция» (ст. 169), «нарушение ограничений торговли спиртными напитками» (ст. 212), «незаконная эксплуатация автомашин» (ст. 219), «незаконное занятие автоперевозками» (ст. 220);

- УК Азербайджанской ССР (принят 8 декабря 1960 г.) [18]:

«умышленное убийство матерью своего новорожденного ребенка (ст. 96), «использование автотранспорта в целях наживы» (ст. 157), «нарушение норм этажности, числа комнат и жилой площади» (ст. 162-1), «нарушение правил водопользования в районах поливного земледелия» (ст. 163), «разглашение должностным лицом сведений, не подлежащих оглашению» (ст. 173), «передача автотранспорта для вождения лицу, не имеющему права управления автотранспортом» (ст. 211), «нарушение правил приобретения строительных материалов» (ст. 241-1);

- УК Украинской ССР (принят 28 декабря 1960 г.) [19]:

«понуждение женщин к совершению аборта» (ст. 110), «незаконная перестройка жилого помещения и взимание квартирной платы свыше установленного размера» (ст. 152), «продажа недоброкачественных товаров в торговых предприятиях» (ст. 156), «провокация взятки» (ст. 171), «нарушение правил пользования радиоустановками на судах» (ст. 202);

- УК Белорусской ССР (принят 29 декабря 1960 г.) [20]: по сравнению с УК РСФСР, он уточнял состав (простой и квалифицированный) «мелкого хищения государственного или общественного имущества» (ст. 94) — сужалось основание уголовной ответственности, так как субъектом преступления являлся лишь тот, кто, например, либо уже подвергался мерам общественного воздействия, либо ранее был судим за таковое деяние или за хищение государственного, общественного или личного имущества; отсутствовала статья об ответственности за «воспрепятствование осуществлению равноправия женщин» (в УК РСФСР ст. 134); уточнял состав (простой и квалифицированный) «незаконной порубки леса» (ст. 165) — в части основания уголовной ответственности за данное преступление;

- УК Киргизской ССР (принят 29 декабря 1960 г.) [21]:

«воспрепятствование осуществлению всеобще-обязательного восьмилетнего образования» (ст. 140), «понуждение к исполнению религиозных обрядов» (ст. 143), «недоброкачественный ремонт» (ст. 154), «нарушение ограничений торговли спиртными напитками» (ст. 161), «самовольный захват воды» (ст. 174), «несоблюдение правил обращения с водой, отпущенной для полива» (ст. 176), «бесхозяйственное использование воды, предназначенной для полива сельскохозяйственных культур» (ст. 176-1), «патентование за границей изобретений, не составляющих государственной тайны» (ст. 214), «потребление наркотических веществ» (ст. 295-2), «хищение опия» (ст. 235-3);

- УК Грузинской ССР (принят 30 декабря 1960 г.) [22]:

«поставление в опасное положение» (ст. 129), «принуждение» (ст. 135), «ростовщичество» (ст. 156), «фальсификация» (ст. 162), «подделка проездных документов» (ст. 170), «азартные игры» (ст. 235), «нарушение правил пожарной охраны» (ст. 246);

- УК Эстонской ССР (принят 6 января 1961 г.) [23]:

«незаконное извлечение выгоды в ущерб государству или общественной организации» (ст. 96), «нарушение обязанности по охране государственного и общественного имущества» (ст. 99), «истребление рыбных запасов» (ст. 158), «злостное уклонение от отбывания исправительных работ» (ст. 178), «уклонение от труда лица, ведущего антиобщественный паразитический образ жизни» (ст. 201-2);

- УК Латвийской ССР (принят 6 января 1961 г.) [24]:

«самовольная обработка земли» (ст. 154), «повреждение осушительной сети и сооружений» (ст. 155), «разглашение сведений, не подлежащих оглашению» (ст. 167), «незаконная переуступка жилой площади» (ст. 196), «нарушение правил безопасности при производстве строительных и мелиоративных работ» (ст. 215);

- УК Армянской ССР (принят 7 марта 1961 г.) [25]:

«невыполнение планов и заданий по поставке продукции» (ст. 151), «недоброкачественное строительство» (ст. 153), «нарушение правил торговли спиртными напитками» (ст. 160), «бюрократизм и волокита с внедрением изобретений

и рационализаторских предложений» (ст. 188), «организация азартных игр» (ст. 227);

- УК Молдавской ССР (принят 24 марта 1961 г.) [26]:

«недоброкачественное строительство» (ст. 157), «умышленное повреждение ирригационных сооружений» (ст. 174), «угон средств передвижения» (ст. 182), «самовольное строительство» (ст. 215);

- УК Литовской ССР (принят 26 июня 1961 г.) [27]:

«принуждение представителя власти или общественности к выполнению незаконных действий» (ст. 200), «заявка или передача за границу изобретений» (ст. 209), «ложное свидетельство» (ст. 218), «незаконное приобретение строительных материалов» (ст. 216);

- УК Таджикской ССР (принят 17 августа 1961 г.) [28]:

«умышленное убийство, совершенное на почве пережитков прошлого старого быта» (п. «к» ст. 104), «выдача замуж несовершеннолетней» (ст. 133), «спекуляция жилищами» (ст. 168), «нарушение правил водопользования» (ст. 182);

- УК Туркменской ССР (принят 22 декабря 1961 г.) [29]:

«похищение женщины» (ст. 129), «незаконная переуступка жилой площади» (ст. 170), «самовольный захват воды» (ст. 189), «повреждение ирригационных сооружений» (ст. 190), «воспрепятствование явке в судебно-следственные органы» (ст. 205), «злостное сокрытие скота от государственного учета» (ст. 224), «использование религиозных суеверий» (ст. 262).

Указанная специфика республиканского советского уголовного законодательства позволяла авторам, занимавшимся исследованием соответствующих уголовно-правовых проблем, сосредоточиться именно на своих особенностях (т. е. сформулированных в УК конкретной республики) норм и их правоприменительной практике (не забывая, разумеется, о доктринальном толковании и общесоюзных уголовно-правовых запретов).

Существовал также такой республиканский резерв для расширения доктринального пространства толкования и применения советского уголовного законодательства, как наличие (в кодексах союзных республик) множества уголовно-правовых норм с бланкетными диспозициями (т.е. с отсылкой к нормативным актам другой отрасли права), в особенности с так называемыми *оценочными* понятиями. Сошлемся лишь на один пример. В уголовных кодексах всех союзных республик содержалась норма об ответственности за нарушение правил безопасности движения и эксплуатации автотранспорта или городского электротранспорта, в которой одним из криминообразующих признаков признавалось наступление такого последствия преступления, как причинение «существенного материального ущерба» (например, ч. 1 ст. 211 УК РСФСР). Но судебная практика (и вообще правоприменительная, в том числе органов дознания и предварительного следствия) в одной республике порой резко отличалась от таковой в других. Так, в РСФСР материальный ущерб признавался (в иные времена) существенным, если он превышал 200 руб. В других же республиках он превышал его и вдвое, и втрое. В принципе такой разброс оценки одного и того же последствия квалифицируемого преступления был вполне объясним (практика учитывала, что возможности возмещения соответствующего вреда для жителей РСФСР сильно различались, допустим, на Кавказе либо в Средней Азии).

Во всех союзных республиках нашлось место для исследования истории своего, т. е. национального, уголовного права (как законодательства, так и науки) как составной части советского уголовного права. В их числе работы П. П. Михайленко, относящиеся к истории уголовного законодательства Украины [30], труды М. Муллаева по истории Таджикистана [31], Х. С. Сулаймановой по истории Узбекистана [32], А. Т. Товмасяна по истории Армении [33], И. И. Горелика по истории Белоруссии [34].

Научные ответвления советского правоведения, представлявшие собой доктрину уголовного права союзных республик, не могли быть уравнены по степени их «вклада» в советское уголовное право в целом. И справедливости ради следует отметить, что труды некоторых авторов становились классикой советской науки уголовного права. К таковым, бесспорно, относились труды Я. М. Брайнина по теории уголовного закона и основанию уголовной ответственности (Украина), И. С. Тишкевича по проблемам стадий совершения преступления и необходимой обороны (Белоруссия), Т. В. Церетели по причинной связи и В. Г. Макашвили по проблеме неосторожной вины (Грузия). Во-первых, их известные монографические работы и научные статьи были изданы не только в своих республиках, но и в центральных юридических издательствах и научных журналах (издательство «Юридическая литература», журналы «Советское государство и право» и «Правоведение»). Во-вторых, к работам этих авторов была едва ли не обязательная отсылка и в соответствующих монографиях, научных статьях и диссертационных исследованиях по самому широкому кругу рассматриваемых в них вопросов, в том числе и в учебниках по Общей части уголовного права.

Размеры статьи не позволяют дать характеристику национального вклада каждой из бывших союзных республик в доктрину советского уголовного права и более или менее подробно охарактеризовать соответствующие школы уголовного права, существовавшие в Советском Союзе. Поэтому ограничимся лишь некоторыми из них (Украина, Белоруссия, Казахстан, Азербайджан).

1. См.: Наумов А. В. Казанская школа уголовного права: традиции и инновации // Казанские юридические школы: эволюция образовательных и научных традиций в современной юриспруденции / под ред. И. А. Тарханова, Д. Х. Валеева, З. А. Ахметьяновой. М. : Статут, 2016. С. 397–398.

2. См.: СЗ СССР. 1924. № 24. Ст. 205.

3. См.: Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 501.

4. См.: СЗ СССР. 1924. № 24. Ст. 207.

5. См.: Там же. 1927. № 50. Ст. 505.

6. См.: Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 547.

7. См.: СЗ СССР. 1927. № 12. Ст. 123.

8. См.: Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 537.

9. См.: постановление ВЦИК от 01.06.1922 «О введении в действие Уголовного Кодекса Р. С.Ф.С.Р.» // СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

10. См.: постановление ВЦИК от 22.11.1926 «О введении в действие Уголовного Кодекса Р. С.Ф.С.Р. редакции 1926 года» // СУ РСФСР. 1926. № 80. Ст. 600.

11. См.: Наумов А. В. Преступление и наказание в истории России. Ч. 2. М., 2014. С. 3–127, 299–423.

12. См.: СЗ СССР. 1932. № 62. Ст. 360.

13. См.: ВВС СССР. 1947. № 19.

14. См.: Там же.

15. См.: Уголовный кодекс РСФСР, принятый Законом РСФСР от 27.10.1960 «Об утверждении Уголовного кодекса РСФСР» // ВВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591.

16. См.: Уголовный кодекс Узбекской ССР. С изменениями и дополнениями на 1 октября 1988 г. Ташкент, 1988.

17. См.: Уголовный кодекс Казахской ССР. Официальный текст с изменениями и дополнениями на 1 января 1983 г. Алма-Ата, 1983.

18. См.: Ведомости Верховного Совета Азербайджанской ССР. 1960. № 29. Ст. 143.

19. См.: Відомості Верховної Ради УРСР. 1961. № 2. Ст. 14.

20. См.: СЗ БССР. 1961. № 1. Ст. 4.

21. См.: Министерство юстиции Кыргызской Республики : сайт. URL: http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205084/20?mode=tekst (дата обращения: 02.11.2016).

22. См.: Уголовный кодекс Грузинской ССР. Тбилиси : Сабчота Сакартвело, 1977.

23. См.: Киммель К. и др. Уголовный кодекс Эстонской ССР. Комментарии / сост. Р. Симсон. Таллин : Ээсти раамат, 1968.

24. См.: Уголовный кодекс Латвийской Советской Социалистической Республики. Рига : Авотс, 1983.

25. См.: Уголовный Кодекс Армянской ССР: принят на пятой сессии Верховного Совета Армянской ССР пятого созыва 7 марта 1961 года. Ереван : Армгосиздат, 1961.

26. См.: Уголовный кодекс Молдавской Советской Социалистической Республики. Кишинев : Картя Молдовеняскэ, 1973.

27. См.: Уголовный кодекс Литовской Советской Социалистической Республики. Вильнюс : Изд. Президиума Верхового Совета Литовской ССР, 1961.

28. См.: Уголовный кодекс Таджикской ССР. С изменениями и дополнениями на 1 июня 1975 г. Душанбе : Ирфон, 1975.

29. См.: Уголовный кодекс Туркменской Советской Социалистической Республики с изменениями и дополнениями на 1 января 1961 года. Ашхабад, 1968.

30. См.: Михайленко П. П. Уголовное законодательства Советской Украины в первой и главной фазе развития социалистического государства : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1953; Его же. Некоторые вопросы истории кодификации уголовного законодательства УССР // Сов. гос-во и право. 1959. № 7. С. 15–25 и др.

31. См.: Муллаев М. История уголовного права Таджикской ССР (до издания Уголовного кодекса Таджикской ССР 1935 г.). М., 1956 и др.

32. См.: Сулайманова Х. С. Возникновение и развитие советского уголовного права в Узбекистане : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1950.

33. См.: Товмасян А. Т. Краткий обзор истории уголовного законодательства в Армянской ССР за 1920–1922 гг. // Научные труды Ереванского гос. ун-та. Т. 55. Сер. «Юридические науки». Вып. 3. Ереван, 1956.

34. См.: Горелик И. И. Уголовное право БССР до его кодификации // Ученые записки Белорус. гос. ун-та. Вып. 25. 1955. С. 34–60.

(Продолжение в следующем номере.)

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 343.132

Ю. Г. Торбин
Yu. G. Torbin

Освидетельствование как неотложное следственное действие

Survey as Urgent Investigative Actions

Данная статья посвящена анализу исследования проблемы производства освидетельствования с точки зрения отнесения его к неотложным следственным действиям, проведение которого возможно как до, так и после возбуждения уголовного дела, а также обоснованию его осуществления не только органом дознания, но и другими субъектами доказывания.

This article is devoted to analysis of survey research problems of production in terms of attributing it to the urgent investigative actions, of which is possible both before and after the criminal case, as well as study the possibility of its implementation, not only the body of inquiry, but also other subjects of Evidence.

Освидетельствование; неотложное следственное действие; орган дознания; следователь; возбуждение уголовного дела; преступление; подследственность

Examination; urgent investigative actions; the body of inquiry; investigator; criminal proceedings; crime jurisdiction; investigative jurisdiction

Доказательственная база при расследовании конкретного преступления формируется посредством производства следственных действий. С методологической точки зрения под следственным действием следует понимать предусмотренное УПК РФ [1] процессуальное действие поисково-познавательного и удостоверительного характера, осуществляемое уполномоченным субъектом доказывания, при производстве которого собираются доказательства как обвинительного, так и оправдательного свойства, в целях установления всех обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела. Это положение в полной мере относится и к освидетельствованию как следственному действию. Основной задачей производства следственных действий является своевременное обнаружение, фиксация, изъятие и сохранение доказательств. В свою очередь, своевременность предполагает незамедлительное производство определенных следственных действий, направленных на решение данной задачи. При этом особое значение имеет получение информации о причастности того или иного лица к расследуемому событию, которая может содержаться в особых приметах, следах преступления, телесных повреждениях, обнаруженных на теле живых лиц, тем или иным образом связанных с совершенным преступлением. Одним из следственных действий, при производстве которого указанная информация может быть получена, УПК РФ называет освидетельствование (ст. 179 и 290). Поскольку отдельные следы, имеющиеся на теле живого лица, недолговечны и легко устранимы, освидетельствование следовало бы отнести к числу следственных действий, именуемых в настоящее время неотложными.

Впервые термин «неотложные следственные действия», употребляемый наравне с термином «первоначальные следственные действия», ввел в процессуальный оборот С. А. Голунский [2].

Следует отметить, что вопросы, касающиеся понятия, сущности, содержания и предназначения неотложных (безотлагательных) следственных действий на протяжении многих десятилетий привлекают к себе внимание ученых

© Торбин Ю. Г., 2016
© Torbin Yu. G., 2016

в области уголовно-процессуального права и криминалистики.

Так, в дореволюционной России значительный вклад в развитие теории следственных действий, проводить которые требовалось безотлагательно, внесли ученые-процессуалисты М. В. Духовский, Н Н. Розин, В. Случевский, И. Я. Фойницкий.

В советский период к вопросам процессуального регулирования и тактики производства неотложных следственных действий обращались Г. Н. Александров, М. С. Брайнин, Р. С. Белкин, И. А. Возгрин, А. К. Гаврилов, И. М. Гуткин, М. С. Дьяченко, Д. С. Карев, Н. В. Жогин, М. Г. Коршик, В. И. Куклин, П. И. Люблинский, Н. Н. Полянский, Н. А. Селиванов, М. С. Строгович, Ф. Н. Фаткуллин, М. А. Чельцов, А. А. Чувилев и др.

В постсоветский период, после вступления в юридическую силу УПК, исследованию проблемы неотложных следственных действий посвятили свои работы О. В. Айвазова, О. П. Александрова, Т. В. Барсукова, П. В. Вдовцев, А. А. Воронов, Т. М. Гаджиев, В. Н. Григорьев, Е. П. Ищенко, Л. В. Казаринова, В. П. Лавров, М. П. Оролбаев, Ю. В. Прушинский, А. П. Рыжаков, А. Б. Соловьев, И. Г. Шабетя, Р. А. Шахнавазов, С. А. Шейфер и др.

Каждый из авторов на основе анализа уголовно-процессуального законодательства, теории уголовного процесса и криминалистики, правоприменительной практики вносил свое в понятие, характеристику, структуру, содержание, классификацию, а также тактику производства неотложных следственных действий. Предлагаемые авторами дефиниции и предложения базировались прежде всего на действующем в тот или иной период времени уголовно-процессуальном законе в части регулирования им процессуального порядка предварительного расследования.

Рассматривая в историческом аспекте вопрос о процессуальном регулировании производства неотложных следственных действий, следует отметить, что основные их положения нашли отражение еще в Уставе уголовного судопроизводства 1864 г. [3] (далее — Устав). При этом следственные действия, производимые по неподследственности именовались «неотлагательными». Так, в соответствии со ст. 290 Устава судебный следователь, приступая «к следствию о преступном деянии, совершенном вне участка судебного следователя… ограничивается только теми действиями, которые должны быть *безотлагательно* (выделено нами. — *Ю. Т.*) произведены на месте, где преступление или проступок обнаружились или же где задержан или открыт обвиняемый; по окончании же сих действий он препровождает немедленно как производство, так и самого обвиняемого, если он был задержан, к тому судебному следователю, в участке коего преступное деяние совершено». Одновременное с этим ст. 266 Устава закрепляла положение, согласно которому «судебный следователь должен принимать своевременно меры, необходимые для собрания доказательств, и в особенности не допускать никакого промедления в обнаружении и сохранении таких *следов и признаков преступления, которые могут изгладиться* (выделено нами. — *Ю. Т.*)». Наряду со следователем полиция в определенных случаях также наделялась правом проводить в неотложном порядке следственные действия. Так, согласно ст. 258 Устава «в тех случаях, когда полицией застигнуто совершающееся или только что совершившееся преступное деяние, а также когда до прибытия на место происшествия судебного следователя *следы преступления могли бы изгладиться* (выделено нами. — *Ю. Т.*), полиция заменяет судебного следователя во всех следственных действиях, не терпящих отлагательства, как-то: в осмотрах, освидетельствованиях, обысках и выемках…» При этом в соответствии со ст. 259 «полиция соблюдает во всей точности правила, постановленные для производства предварительного следствия». Согласно же ст. 260 Устава «при прибытии судебного следователя полиция передает ему все производство и прекращает свои действия по следствию до получения особых о том поручений». Исходя из содержания указанных статей, следует подчеркнуть, что, во-первых, следователь и полиция производили именно те следственные действия, которые обеспечивали обнаружение и сохранность таких следов преступления, которые могли бы «изгладиться», т. е. исчезнуть, видоизменится или быть утраченными; во-вторых, расследование самого преступления не входило в их подследственность. Необходимо отметить, что Устав содержал определенный перечень таких следственных действий, как осмотр, освидетельствование, обыск и выемку.

Уголовно-процессуальные кодексы 1922 [4] и 1923 гг. [5], во многом восприняв положения Устава, предусматривали возможность производства следственных действий, не терпящих отлагательства, органами дознания, не давая понятия такого рода действий и не закрепляя их перечня.

Уголовно-процессуальный кодекс 1960 г. [6] также не содержал понятия неотложных следственных действий, но определял характер и содержание деятельности органов дознания

по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно. Так, ст. 119 УПК 1960 г. закрепляла положение, согласно которому при наличии признаков преступления, по которым производство предварительного следствия обязательно, орган дознания обязан был возбудить уголовное дело и произвести *неотложные следственные действия* по установлению и закреплению следов преступления. При этом данная статья УПК 1960 г. содержала исчерпывающий перечень действий: осмотр, обыск, выемку, освидетельствование, задержание и допрос подозреваемых, допрос потерпевших и свидетелей. Исходя из содержания ч. 2 ст. 119 УПК 1960 г., можно утверждать, что подобная деятельность органов дознания представляла собой производство дознания как формы предварительного расследования, о начале которого орган дознания должен был немедленно уведомить прокурора. Таким образом, производство неотложных следственных действий органом дознания по уголовным делам, по которым предварительное следствие обязательно, представляло собой не что иное, как проведение дознания. Вместе с тем орган дознания был вправе передать дело следователю до истечения срока дознания, установленного ч. 1 ст. 121 УПК 1960 г., не дожидаясь указаний прокурора, а руководствуясь достаточностью произведенных неотложных следственных действий. Отдельные авторы отмечали, что период действия УПК 1960 г. «в истории института неотложных следственных действий — период вынужденного их соседства в пределах одного терминологического пространства — "дознания" — с понятием иного процессуального явления (самостоятельной формой расследования), период существования строго ограниченного их перечня, а также период не прекращающихся споров о том, допустимо или нет подобное положение вещей» [7].

Следует отметить, что ст. 119 УПК 1960 г. относила освидетельствование к числу неотложных следственных действий.

Многие авторы сходились во мнении, что неотложные следственные действия — это те действия, которые производятся на начальном этапе расследования преступления. Они предлагали называть их начальными, неотложными, первичными, первоначальными, первоначальными неотложными. Указанные терминологические различия повлекли за собой и неоднозначный подход к кругу следственных действий, которые должны были проводиться на первоначальном этапе расследования преступления. Одновременно они вносили предложения о конкретных процессуальных и криминалистических признаках, которые отличали бы эти следственные действия от тех, что производились на последующих этапах расследования. Например, к процессуальным признакам относились первостепенность, самостоятельность, регулятивность, процессуальная ограниченность, процессуальное исключение, целенаправленность; к криминалистическим признакам — быстрота, незаменимость, непрерывность, неповторимость. Одни авторы [8] неотложные следственные действия связывали только с начальной стадией предварительного расследования. Другие [9] полагали, что необходимость производства неотложных следственных действий может возникнуть и на более поздних этапах расследования, когда появляется потребность в срочном проведении какого-либо следственного действия. Высказывалось также мнение [10], что границей деления следственных действий на неотложные и последующие может служить вынесение постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого. Н. К. Кузьменко предложил данную проблему решать с уголовно-процессуальной и криминалистической точек зрения. По его мнению, если рассматривать неотложные следственные действия с точки зрения их уголовно-процессуальной характеристики, то их место в начале расследования. Если же анализировать эти следственные действия в криминалистическом плане, то их расположение не ограничивается неотложным этапом. Они могут выполняться на всех последующих этапах предварительного расследования, даже в суде [11].

Следует согласиться с мнением авторов, которые полагают, что понятие неотложных следственных действий в теории криминалистики трактуется в более широком аспекте, чем в теории уголовного процесса. В криминалистике любое следственное действие может стать неотложным, причем не только на начальном этапе расследования, но и на последующих этапах [12].

Вступивший в законную силу УПК РФ не разрешил в полном обьеме те несоответствия, на которые обращали внимание ученые. В отличие от УПК 1960 г., УПК РФ в п. 19 ст. 5, раскрывая понятийный аппарат, определил неотложные следственные действия как «действия, осуществляемые органом дознания после возбуждения уголовного дела, по которому производство предварительного следствия обязательно, в целях обнаружения и фиксации следов преступления, а также доказательств, требующих незамедлительного закрепления, изъятия и исследования». В то же время он не содержал перечня неотложных следственных действий. Не сделано этого и в ст. 157 УПК РФ, регламенти-

рующей производство неотложных следственных действий.

По нашему мнению, приведенное понятие неотложных следственных действий характеризуется следующими особенностями. Во-первых, оно четко определяет субъект, который уполномочен проводить указанные действия — органы дознания, перечень которых содержится в ч. 1 ст. 40 УПК РФ (в ред. от 03.07.2016 № 329-ФЗ). На эти органы в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 40 УПК РФ возложено производство неотложных следственных действий в порядке, закрепленном в ст. 157 УПК РФ. Обязанность проведения неотложных следственных действий органом дознания содержится и в п. 3 ч. 1 ст. 149 УПК РФ с последующим направлением уголовного дела руководителю следственного органа не позднее десяти суток, как это предписано ч. 3 ст. 157 УПК РФ. Однако следует отметить, что не все органы дознания обладают правом производства неотложных следственных действий. На это указывает сопоставление положений, закрепленных в ч. 2 ст. 157 и ч. 3 ст. 151 УПК РФ. Вместе с тем правом производства неотложных следственных действий обладают не только органы дознания, но и другие субъекты доказывания. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 152 УПК РФ следователь и дознаватель также проводят неотложные следственные действия в случае установления *неподследственности* им уголовного дела, по которому они эти действия проводят. После проведения указанных действий следователь передает уголовное дело руководителю следственного органа, а дознаватель — прокурору для направления его по подследственности. Однако следует подчеркнуть, что в данном случае речь идет о территориальной неподследственности, а не о подследственности, закрепленной в ст. 151 УПК РФ. Во-вторых, в понятии неотложных следственных действий, содержащихся в п. 19 ст. 5 УПК РФ, отсутствует указание на необходимость их проведения в случае установления неподследственности уголовного дела, возбужденного органом дознания. Многие авторы в понятии неотложных следственных действий данное обстоятельство считают одним из определяющих. Однако с этим вряд ли безоговорочно можно согласиться. Это обусловлено тем, что орган дознания вправе возбудить уголовное дело при наличии признаков преступления, предусмотренного любой статьей Особенной части УК [13]. При этом в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 149 УПК РФ, если уголовное дело ему *неподследственно*, он проводит неотложные следственные действия и направляет уголовное дело руководителю следственного органа, а по уголовным делам, предусмотренным ч. 3 ст. 150 УПК РФ,— дознание. Следует отметить, что здесь речь идет уже о подследственности, закрепленной в ст. 151 УПК РФ.

Авторы, анализирующие проблему неотложных следственных действий, регламентированных УПК РФ, вносят различные предложения, касающиеся понятия неотложных следственных действий, их содержания, порядка и сроков проведения.

Отдельные авторы, говоря о субъектах, которые вправе проводить неотложные следственные действия, включают в их число следователя и другие субъекты доказывания [14].

Уточняя процессуальные основания производства неотложных следственных действий, предлагается вместо указания на уголовные дела, по которым предварительное следствие обязательно, указать на невозможность производства указанных действий самим следователем либо на то, что уголовное дело подследственно другому органу [15].

В целях придания завершенности производству неотложных следственных действий ряд авторов предлагают наряду со следственными действиями проводить иные процессуальные действия, связанные с задержанием подозреваемого лица и его допросом, а также применять процессуальные меры, направленные на пресечение и предупреждение совершения преступлений, либо вместо «неотложные следственные действия» именовать их «неотложные процессуальные действия» или «безотлагательные, незаменимые следственные действия» [16].

Дается возможность производства неотложных следственных действий как после, так и до возбуждения уголовного дела, а также отмечается необходимость проведения неотложных следственных действий в течение трех-пяти суток [17].

Комментируя содержание ст. 157 УПК РФ, авторы высказывают различные позиции относительно порядка производства следственных действий и вида следственных действий, которые можно отнести к категории неотложных.

Так, А. П. Рыжаков считает, что «дознаватель вправе произвести все и любое следственное действие, когда они являются неотложными» [18]. Соглашаясь с данной позицией, Н. Е. Павлов исключает из числа неотложных следственных действий допрос обвиняемого и другие связанные с ним действия [19]. О. А. Зайцев полагает, что «круг неотложных следственных действий определяется конкретными обстоятельствами совершенного преступления» [20].

Анализ практики свидетельствует о том, что заранее определять конкретный перечень

следственных действий, которые можно было бы отнести к числу неотложных, нецелесообразно. По нашему мнению, в каждом конкретном случае с учетом складывающейся следственной ситуации в процессе расследования преступлений орган дознания, дознаватель, следователь сами должны решать вопрос о том, какое следственное действие следует произвести незамедлительно. С. А. Шейфер предлагает исходить в этой ситуации из критерия неотложности, что, на наш взгляд, верно. Таким критерием, по его мнению, «служит опасность исчезновения и деформации доказательств» [21]. Ряд авторов предлагают перечень иных критериев неотложности: невозможность переноса следственного действия на более поздний период или замены его другим следственным действием; необходимость срочной фиксации информации об обстоятельствах совершенного преступления либо оснований задержания подозреваемого, а также закрепления и исследования доказательств [22].

Представляет интерес классификационная модель неотложных следственных действий, предложенная Л. В. Казариновой, которая включает в себя три группы следственных действий: основные визуально-непосредственные (осмотр места происшествия, помещения, трупа, предметов, освидетельствование), дополнительно-непосредственные (допрос потерпевших, свидетелей, подозреваемых), дополнительно-опосредованные (обыск, выемка, назначение судебной экспертизы) [23].

По нашему мнению, с учетом позиций, высказанных различными авторами, и положений, закрепленных в УПК РФ, освидетельствование следует отнести к числу неотложных следственных действий. Это обусловлено тем, что в соответствии с ч. 1 ст. 179 УПК РФ освидетельствование в случаях, не терпящих отлагательства, может производиться до возбуждения уголовного дела в процессе проверки сообщения о преступлении в порядке, определенном ст. 144 УПК РФ. Данное обстоятельство вполне оправдано, поскольку промедление в определенных случаях с его производством может привести к утрате или деформации доказательств, свидетельствующих о причастности освидетельствуемого лица к расследуемому событию.

С учетом изложенного можно предложить следующее определение: *освидетельствование* — это самостоятельное, неотложное следственное действие, проводимое на основании постановления следователя, дознавателя, или определения суда (при необходимости — в принудительном порядке) на стадии предварительного расследования (в необходимых случаях — до возбуждения уголовного дела) или судебного разбирательства путем непосредственного восприятия освидетельствуемого лица в целях обнаружения на нем следов, особых примет, телесных повреждений или установления иных свойств, признаков либо физиологического состояния и их использования в процессе раскрытия и расследования преступления, для установления истины по уголовному делу.

По нашему мнению, предложенное определение позволяет подчеркнуть следующие обстоятельства:

1) что это следственное действие, производимое как на стадии предварительного расследования, так и при судебном разбирательстве;

2) на стадии предварительного расследования освидетельствование в случаях, не терпящих отлагательства, может быть произведено до возбуждения уголовного дела;

3) освидетельствование — это самостоятельное неотложное следственное действие;

4) освидетельствование в необходимых случаях может быть проведено в принудительном порядке;

5) освидетельствование проводится либо лицом, осуществляющим предварительное расследование, либо судом;

6) для производства освидетельствования необходимо вынести соответствующий процессуальный документ;

7) освидетельствованию может быть подвергнуто любое лицо, определенное уголовно-процессуальным законодательством;

8) освидетельствование производится на уровне чувственного восприятия, когда не требуется использования специальных знаний и методов исследования, т. е. назначения экспертизы, но не исключает возможности применения научно-технических средств, необходимых для решения задач, стоящих перед этим процессуальным действием;

9) освидетельствование направлено на получение доказательственной информации, имеющейся на освидетельствуемом лице, что не исключает возможности одновременного изучения его тела и одежды;

10) цель освидетельствования — обнаружение следов, особых примет либо установление иных свойств, признаков или физиологического состояния для их использования в процессе доказывания при установлении истины во время расследования уголовных дел и рассмотрения их в суде.

1. См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4921.

2. См.: Голунский С. А. Материалы учебной конференции следователей в Прокуратуре СССР. М., 1937. С. 37.

3. См.: Сайт Конституции Российской Федерации. URL: http://constitution.garant.ru/history/act1600–1918/3137/ (дата обращения: 16.11.2016).

4. См.: Постановление ВЦИК от 25.05.1922 «Об Уголовно-Процессуальном Кодексе» // СУ РСФСР. 1922. № 20–21. Ст. 230.

5. См.: Постановление ВЦИК от 15.02.1923 «Об утверждении Уголовно-Процессуального Кодекса Р.С.Ф.С.Р.» // СУ РСФСР. 1923. № 7. Ст. 106.

6. См.: Закон РСФСР от 27.10.1960 «Об утверждении Уголовно-процессуального кодекса РСФСР» // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 8. С. 613.

7. См.: Вдовцев Т. В. Неотложные следственные действия в уголовном процессе: вопросы теории, практики и законодательного регулирования : автореф. дис. … канд. юрид наук. Екатеринбург, 2011. С. 21.

8. См.: Лантух А. М. Первоначальный этап расследования преступлений в ИТУ. Рязань, 1976. С. 18.

9. См.: Колесниченко А. Н. Общие положения методики расследования отдельных видов преступлений. Харьков, 1976. С. 24.

10. См.: Гранат Н. Л. Первоначальные следственные действия и их роль в методике расследования // Методика расследования преступлений. М., 1976. С. 84; Герасимов И. Ф. Этапы раскрытия преступлений // Следственные ситуации и раскрытие преступлений. Свердловск, 1975. С. 11.

11. См.: Кузьменко Н. К. Систематизация неотложных следственных действий при раскрытии и расследовании преступлений : учеб. пособие. Киев, 1981.

12. См.: Барсукова Т.В. Неотложные следственные действия и ошибки при их производстве : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2003. С. 20.

13. См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

14. См.: Вдовцев П. В. Указ. соч. С. 15; Шабетя И. Г. Сущность, назначение и порядок производства неотложных следственных действий по УПК РФ : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Оренбург, 2004. С. 12; Шахнавазов Р. А. Производство неотложных следственных действий как уголовно-процессуальный институт. Ростов н/Д, 2005. С. 13 и др.

15. См.: Барсукова Т. В. Неотложные следственные действия и ошибки при их производстве : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2003. С. 12; Оролбаев М. П. Неотложные следственные действия : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2010. С. 14 и др.

16. См.: Айвазова О. В. Концепция института производства неотложных следственных действий в контексте российского уголовно-процессуального закона : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. С. 12; Вдовцев П. В. Указ. соч. С. 17; Шахнавазов Р. А. Указ. соч. С. 19; Шабетя И. Г. Указ. соч. С. 18 и др.

17. См.: Айвазова О.В. Указ. соч. С. 13; Гаджиев Т. М. Следственные действия, обеспечивающие незамедлительное обнаружение, закрепление, изъятие и исследование доказательств : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Махачкала, 2009. С. 10; Шабетя И. Г. Указ. соч. С. 18.

18. Рыжаков А. П. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации от 22 ноября 2001. М., 2002. С. 396.

19. См.: Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. В. И. Радченко. М., 2003. С. 371.

20. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. Практическое руководство для следователей, дознавателей, прокуроров, адвокатов / под общ. ред. В. В. Мозякова. М., 2002. С. 368.

21. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации в редакции Федерального закона от 29 мая 2002 года / под общ. и науч. ред. А. Я. Сухарева. М., 2002. С. 271.

22. См.: Айвазова О. В. Указ. соч. С. 19.

23. См.: Казаринова Л. В. Производство неотложных следственных действий сотрудниками оперативных подразделений уголовно-исполнительной системы : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 19.

УДК 343.14

О. В. Левченко,
O. V. Levchenko

Е. В. Мищенко
E. V. Mishchenko

Обстоятельства, доказываемые и устанавливаемые по уголовным делам в дифференцированных уголовно-процессуальных формах

(Окончание. Начало в № 2 / 2016)

Circumstances, Proving and Establishing by Criminal Cases in a Differentiated Criminal-Procedures Forms

(End. Starting at number 2 / 2016)

Статья посвящена исследованию обстоятельств, подлежащих доказыванию, и обстоятельств, характеризующих различные дифференцированные уголовно-процессуальные формы. Предлагается определение дифференциации в уголовном процессе и классификация уголовно-процессуальных форм по существенным основаниям; дается трактовка понятия и содержания предмета доказывания по уголовным делам и тех обстоятельств, которые характерны для ряда исследуемых форм. Вносится ряд предложений по разрешению проблем современных дифференцированных уголовно-процессуальных форм.

This article is dedicated to research circumstances is subject to prove, and circumstances which characterize some differentiated criminal-procedures' forms. Differentiation's definition in a criminal-procedure and a classification of criminal-procedures forms by essential grounds are suggested. Also interpreting definition and content of ultimate fact in criminal cases and circumstances what typical for researching forms. There are some proposal are submitted for solution of modern differentiations criminal-procedure forms' problems.

Уголовно-процессуальная форма; дифференциация уголовно-процессуальной формы; предмет уголовно-процессуального доказывания; обстоятельства, подлежащие доказыванию; обстоятельства, характеризующие дифференцированную уголовно-процессуальную форму

Criminal-procedure form; criminal-procedure form's differentiation; ultimate fact; circumstances is subject to prove; circumstances which characterize differentiated criminal-procedure form

Дифференциация уголовно-процессуальных форм производств по категории уголовного дела включает производство по уголовным делам в отношении несовершеннолетних и производство о применении принудительных мер медицинского характера (гл. 50, 51 УПК [1]).

В соответствии со ст. 421 УПК по такого рода делам доказываются не только обстоятельства предмета доказывания, но и другие обстоятельства, имеющие значение для расследования и судебного разбирательства уголовного дела.

В литературе указывается, что «законодательного уточнения требует такой элемент предмета доказывания по делу, как обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого. В основу этого должны быть положены следующие критерии: 1) различие правового положения подозреваемого, обвиняемого, осужден-

© Левченко О. В., Мищенко Е. В., 2016
© Levchenko O. V., Mishchenko E. V., 2016

ного; 2) особенности предмета доказывания по делам несовершеннолетних и по делам о применении принудительных мер медицинского характера» [2].

А. В. Смирнов и К. Б. Калиновский в круг данных обстоятельств включают:

- социально-демографические признаки;
- социально-правовой статус личности;
- характеристику лица как представителя определенной общности людей;
- физические и психо-физиологические признаки личности [3].

В отношении несовершеннолетних подлежат доказыванию его возраст (число, месяц и год рождения); сведения о том, в каких условиях он жил и воспитывался, каков уровень его психического развития, а также другие особенности личности; данные о том, имел ли он возможность сознавать в полной мере, каковы фактический характер и общественная опасность его действий либо бездействия, и руководить ими; факт заболевания, которое препятствует содержанию и обучению в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа.

В отношении лица, страдающего психическим расстройством, доказываются следующие обстоятельства, связанные с личностью: имелись ли у лица психические болезни в прошлом; какова была степень и характер психического расстройства, когда он совершал деяние либо когда велось производство по уголовному делу; может ли имеющееся у него психическое расстройство повлечь опасность не только для этого лица, но и для других; может ли он причинить им иной существенный вред (ст. 434 УПК).

На наш взгляд, такие обстоятельства по делу связаны в основном с характеристикой заболевания лица и возможностью применения к нему принудительных мер медицинского характера, а не личности, совершившей деяние, предусмотренное уголовным законом в качестве преступления. В то же время исследование личности, совершившей общественно опасное деяние, необходимо для вывода о том, опасно ли оно для самой личности и для других лиц. Важно установить ее семейное положение, образование, отношение к окружающим, жизненные установки, привычки и др. Эти сведения необходимы также для производства ряда процессуальных действий по уголовному делу. К примеру, при применении мер пресечения должны учитываться тяжесть преступления (общественно опасного деяния), сведения о возрасте, семейном положении и состоянии здоровья подозреваемого или обвиняемого и др.

В связи с этим нужно включить в ст. 434 УПК доказывание обстоятельств, характеризующих условия жизни лица и особенности его личности. Такие же предложения высказывались А. И. Говруновой и М. Ш. Буфетовой: предмет доказывания по таким делам нужно расширить и включить те данные, которые характеризуют психические особенности личности лица [4].

Кроме обстоятельств, исключающих преступность и наказуемость деяния по уголовным делам в отношении несовершеннолетних, доказываться должны обстоятельства, предусмотренные гл. 4 УПК, т. е. общие основания прекращения уголовного преследования, а также специальное основание, которое заключается в том, что при предварительном расследовании уголовного дела о преступлении небольшой или средней тяжести несовершеннолетний обвиняемый может быть исправлен без применения к нему наказания.

Основанием прекращения уголовного преследования лица может быть акт амнистии (п. 3 ч. 1 ст. 27 УПК). В научной среде обсуждается вопрос о возможности применения амнистии к лицу, больному психическим заболеванием. Е. В. Скутина считает, что такое прекращение уголовного дела возможно только в отношении тех лиц, которые заболели психической болезнью после совершения деяния [5]. Л. Г. Татьянина обосновывает невозможность применения в отношении лица, которое нуждается в лечении, амнистии в связи с тем, что принудительные меры медицинского характера наказанием не являются, а ставить лицо в опасное положение негуманно [6].

На наш взгляд, в уголовно-процессуальном законе не содержатся изъятия в установлении и применении оснований для прекращения уголовного дела или уголовного преследования, предусмотренных ст. 27 УПК, к такой категории лиц. Более того, ч. 3 ст. 443 УПК включает положение, согласно которому если по уголовному делу имеются основания, предусмотренные ст. 24–28 УПК, то в этом случае суд не принимает во внимание, есть ли у лица психическая болезнь и каков ее характер, и прекращает уголовное дело.

В связи с этим в число обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу о применении принудительных мер медицинского характера, должны быть включены те обстоятельства, которые исключают преступность деяния и иные обстоятельства, являющиеся основанием для прекращения уголовного дела или уголовного преследования лица [7].

К обстоятельствам, характеризующим дифференцированную процессуальную форму производства по уголовным делам в отношении несовершеннолетних, относятся обстоятельства:

- соотношения возраста и возможности уголовной ответственности согласно ст. 20 УК [8];
- выделения уголовного дела в отдельное производство (ст. 422 УПК);
- наличия в уголовном деле постановления следователя, дознавателя либо определения суда о применении к несовершеннолетнему

подозреваемому, обвиняемому меры пресечения — отдача под присмотр (ч. 2 ст. 423 УПК);

- вызова несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого к следователю, дознавателю или в суд через законных представителей либо через администрацию специализированного учреждения для несовершеннолетних (ст. 424 УПК);

- наличия в протоколе допроса несовершеннолетнего записи об участии педагога или психолога в допросе несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого, не достигшего возраста 16 лет либо достигшего этого возраста, но страдающего психическим расстройством или отстающего в психическом развитии (ч. 3 ст. 425 УПК);

- наличия постановления следователя, дознавателя об участии законного представителя несовершеннолетнего с момента первого допроса лица, в качестве подозреваемого или обвиняемого (ч. 1 ст. 426 УПК);

- обязательного участия защитника (п. 2 ч. 1 ст. 51 УПК);

- наличия постановления суда об освобождении несовершеннолетнего подсудимого от уголовной ответственности с применением принудительных мер воспитательного воздействия (ч. 1 ст. 431 УПК);

- наличия постановления суда об освобождении несовершеннолетнего подсудимого от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия или направления в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа (ч. 1, 2 ст. 432 УКП).

К обстоятельствам, характеризующим дифференцированную процессуальную форму производства о применении принудительных мер медицинского характера, относятся:

- отсутствие обстоятельств, когда лицо нуждается в лечении психического расстройства, не исключающего вменяемости (ч. 4 ст. 433 УПК);

- обязательность производства предварительного следствия (ч. 1 ст. 434 УПК);

- помещение в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, при установлении факта психического заболевания у лица, к которому в качестве меры пресечения применено содержание под стражей (ч. 1 ст. 435 УПК);

- участие лица, в отношении которого ведется производство о применении принудительной меры медицинского характера, если его психическое состояние ему это позволяет (ч. 1 ст. 437 УПК);

- наличие в уголовном деле постановления следователя либо суда о привлечении законного представителя (ч. 1 ст. 437 УПК);

- обязательность участия защитника с момента вынесения постановления о назначении судебно-психиатрической экспертизы (ст. 439 УПК);

- наличие постановления о направлении дела в суд для применения принудительной меры медицинского характера (п. 2 ч. 1 ст. 439 УПК);

- наличие в уголовном деле постановления суда об освобождении лица от уголовной ответственности или от наказания и о применении к нему принудительных мер медицинского характера (ч. 1 ст. 443 УПК).

В судебном производстве дифференциация уголовно-процессуальной формы производится по основанию различия в процессуальном порядке производства. В первую очередь можно назвать разд. X «Особый порядок судебного разбирательства» УПК, в котором предусмотрены особые порядки принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением (гл. 40) и при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (гл. 401).

Эти особые порядки принятия судебного решения направлены на упрощение судебного разбирательства, в частности судебного следствия, за счет отказа в проведении в общем порядке исследования и оценки доказательств, собранных по уголовному делу.

Обязанность доказывать обстоятельства предмета доказывания в полном объеме ложится на органы предварительного расследования. Вместе с тем, как отмечают исследователи, эти органы «зачастую свои усилия направляют на доказывание самого факта совершения преступления, а вопросам доказывания вины обвиняемого в его совершении уделяют недостаточное внимание, зачастую уповая при этом на признание обвиняемым своей вины» [9].

Такое положение вызывает различного рода нарушения прав и законных интересов обвиняемых по уголовному делу, нарушает принцип законности уголовного судопроизводства.

Нужно отметить, что суд в судебном заседании по указанным уголовно-процессуальным формам устанавливает ряд обстоятельств, имеющих значение для правильного и обоснованного разрешения уголовного дела. Например, в соответствии со ст. 3177 УПК суд исследует следующие обстоятельства:

1) характер и пределы содействия подсудимого следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступлении, розыске имущества, добытого в результате преступления;

2) значение сотрудничества с подсудимым для раскрытия и расследования преступления, изобличения и уголовного преследования других соучастников преступления, розыска имущества, добытого в результате преступления;

3) преступления или уголовные дела, обнаруженные или возбужденные в результате сотрудничества с подсудимым;

4) степень угрозы личной безопасности, которой подвергались подсудимый в результате

сотрудничества со стороной обвинения, его близкие родственники, родственники и близкие лица.

Особое место в ряду дифференцированных судебных производств занимает производство по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с исполнением приговора.

Нужно сказать, что не все ученые-процессуалисты признают исполнение приговора стадией уголовного судопроизводства. Так, А. В. Грищенко определяет рассматриваемую стадию в виде «исполнительного производства по уголовным делам» [10], которое включает обращение приговора к исполнению, исполнение отдельных предписаний данного приговора и разрешение вопросов, связанных с его исполнением.

По мнению И. В. Пастухова, разрешение вопросов, связанных с исполнением приговора, является дополнительным уголовно-процессуальным производством, которое осуществляется при обращении в суд определенных заинтересованных субъектов уголовного процесса. Поэтому он считает, что исполнение приговора нельзя рассматривать как стадию уголовного судопроизводства [11].

Тем не менее большинство современных исследователей придерживаются точки зрения наличия в уголовно-процессуальном праве России самостоятельной стадии исполнения приговора.

Т. Н. Добровольская правильно считает, что свой предмет доказывания существует и на стадии исполнения приговора. Она выделяет две группы обстоятельств, требующих доказывания в ходе производства, возбуждаемого и ведущегося в период отбывания наказания, назначенного приговором:

1) обстоятельства, связанные с изменением вида либо порядка или же формы отбывания наказания;

2) обстоятельства, связанные с различными видами освобождения от дальнейшего отбывания наказания ранее истечения его срока [12].

Эти обстоятельства не связаны с обстоятельствами совершения преступления, за которое назначено наказание, и с данными, характеризующими личность осужденного на момент совершения и на момент постановления приговора. Поэтому в этой стадии процесса существует самостоятельный, не зависящий от других стадий процесса предмет доказывания по делу и устанавливаются свои обстоятельства, составляющие главный факт.

Трудность в установлении общего для всей стадии исполнения приговора предмета доказывания с перечнем обстоятельств, подлежащих доказыванию, вызвана тем, что в судебном заседании рассматривается и разрешается большое количество вопросов (ст. 397 УПК).

Таким образом, дифференцированные в уголовном судопроизводстве процессуальные формы содержат как обстоятельства, подлежащие доказыванию средствами доказывания, так и обстоятельства, характеризующие данную форму и отличающие ее от других.

---

1. См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4921.

2. Левченко О. В. Система средств доказывания по уголовным делам : монография. Астрахань : АГТУ, 2003. С. 57.

3. См.: Смирнов А. В., Калиновский К. Б. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. А. В. Смирнова. М. : КноРус, 2007. С. 332.

4. См.: Буфетова М. Ш. Производство о применении принудительных мер медицинского характера : дис. … канд. юрид. наук. Иркутск, 2004. С. 10; Говрунова А. И. Уголовно-процессуальные проблемы применения принудительных мер медицинского характера : дис. … канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 10.

5. См.: Скутина Е. В. Амнистия в уголовном судопроизводстве : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 10.

6. См.: Татьянина Л. Г. Процессуальные проблемы производства по уголовным делам с участием лиц, имеющих психические недостатки (вопросы теории и практики) : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Ижевск, 2004. С. 23.

7. См.: Мишенко Е. В. Дифференциация и унификация уголовно-процессуальных форм производств по отдельным категориям уголовных дел : монография. М. : Юрлитинформ, 2014. С. 197.

8. См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

9. Рыбалов К. А. Особый порядок судебного разбирательства в Российской Федерации и проблемы его реализации. М. : Юрлитинформ, 2004. С. 49.

10. Грищенко А. В. Институт исполнения приговора в уголовном судопроизводстве : дис. … канд. юрид. наук. Владимир, 2006. С. 6.

11. См.: Пастухов И. В. Производство по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с исполнением приговора : дис. … канд. юрид. наук. Омск, 2005. С. 6.

12. См.: Добровольская Т. Н. Предмет доказывания при разрешении судами вопросов, связанных с исполнением приговоров // Актуальные проблемы доказывания в советском уголовном процессе : сб. науч. ст. М., 1981. С. 31.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО; ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

УДК 347.15(476)

С. П. Лещук
S. P. Leshchuk

А. И. Лукашов
A. I. Lukashov

О. О. Руммо
O. O. Rummo

Правовое регулирование трансплантации органов и тканей в Республике Беларусь

Legal Regulation of Organ and Tissue Transplants in Republic of Belarus

Рассматриваются вопросы правового регулирования трансплантации органов и тканей в Республике Беларусь. Проведен анализ нормативной правовой базы с 1993 г. по настоящее время. Установлено, что рост забора органов и выполненных органных трансплантаций сопровождался одновременным совершенствованием нормативной правовой базы. Сделан вывод о том, что правовое регулирование национального законодательства в области органного донорства и трансплантации органов и тканей человека способствует дальнейшему прогрессивному развитию отечественной трансплантологии и оказанию пациентам высокотехнологичной медицинской помощи.

Правовое регулирование; нормативная правовая база по трансплантации; трансплантация органов и тканей человека; забор органов и тканей; смерть мозга

The article is devoted to the issues of legal regulation of organ and tissue transplantation in Belarus. Analyzed of the regulatory framework from 1993 to the present time. It was found that the increase in the number of organs donation and transplantations accompanied by simultaneous improvement of the regulatory framework. Concluded that the legal regulation of national legislation in the field of organ donation and transplantation of human organs and tissue contributes to the further progressive development of the national transplantation and providing the high-tech medical care of the Republic of Belarus.

Legal regulation; the regulatory framework on transplantation; organ and tissues transplantation; organs and tissues explantation; brain death

Согласно Конституции Республики Беларусь [1] человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства (ч. 1 ст. 2). Государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в ее Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства (ч. 3 ст. 21). Каждый имеет право на жизнь (ч. 1 ст. 24), а право на охрану здоровья, включая бесплатное лечение в государственных учреждениях здравоохранения, гарантируется ч. 1 ст. 45 Основного Закона.

Вся деятельность организаций здравоохранения Республики Беларусь, осуществляющих трансплантацию органов и (или) тканей человека, проводится в соответствии с существующей нормативной правовой базой, основу которой составляют Руководящие принципы Всемирной организации здравоохранения по трансплантации человеческих клеток, тканей и органов, утвержденные на 63 сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в мае 2010 г. [2].

Забота о здоровье населения страны является общегосударственной задачей. Парламентом,

© Лещук С. П., Лукашов А. И., Руммо О. О., 2016
© Leshchuk S. P., Lukashov A. I., Rummo O. O., 2016

Правительством и Министерством здравоохранения Республики Беларусь предпринимаются меры по регламентации органного донорства и трансплантологии в стране. Развитие трансплантации органов и тканей неразрывно связано с созданием и постоянным совершенствованием нормативной правовой базы в этой сфере медицинской деятельности, важной для человека, общества и государства.

Правовое регулирование трансплантации органов и тканей представляет собой деятельность государства по установлению системы норм, определяющих порядок взаимодействия субъектов права (медицинских учреждений, трансплантологов, доноров и др.) при осуществлении донорства и трансплантации органов и тканей человека, устанавливающих порядок решения связанных с этим видом медицинской деятельности финансовых, технических, логистических, информационных, кадровых, организационных и других вопросов, равно как и вопросов забора органов и тканей человека не только для последующей трансплантации, но и проведения научных, клинических исследований. Правовое регулирование трансплантации органов и тканей ориентировано на внедрение в клиническую практику современных достижений трансплантологии и высоких медицинских технологий, гарантирующих в конечном итоге доступность, высокое качество и эффективность оказания трансплантологической помощи населению.

Развитие нормативной правой базы в области трансплантации органов и тканей (далее — трансплантологическое законодательство) в Республике Беларусь как самостоятельном государстве можно условно разделить на два периода:

1) становление трансплантологического законодательства (1993–2007 гг.);

2) создание трансплантологического законодательства как самостоятельной подотрасли медицинского законодательства (2008–2015 гг.).

Вопросы забора органов и тканей человека для целей их трансплантации в той или иной мере были урегулированы в законодательстве БССР (например, приказ Министерства здравоохранения БССР от 03.11.1971 № 149 «Об организации методики по пересадке почек в урологическом отделении 4-й клинической больницы» [3] (документ утратил силу), который регулировал вопросы изъятия трупных почек, констатации смерти с оформлением специального протокола, юридической основой которого являлось постановление СНК СССР от 15.09.1937 № 1607 «О порядке проведения медицинский операций» [4]) и начинавшем формироваться самостоятельном национальном законодательстве в области трансплантации органов и тканей. Так, в ст. 37 Закона Республики Беларусь от 18.06.1993 № 2435-XII «О здравоохранении» [5] в самом общем виде регулировались вопросы трансплантации органов и тканей, а также предусматривалось, что порядок и условия их трансплантации должны определяться самостоятельными актами законодательства.

Таким самостоятельным актом законодательства, посвященным исключительно регулированию рассматриваемых вопросов, явился Закон Республики Беларусь от 04.03.1997 № 28-З «О трансплантации органов и тканей человека» (далее — Закон № 28-З) [6], который спустя десять лет был изложен в новой редакции Законом Республики Беларусь от 09.01.2007 № 207-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь "О трансплантации органов и тканей человека"» [7]. В последующем в него дважды вносились изменения и дополнения законами Республики Беларусь от 13.07.2012 № 407-З «О внесении изменений и дополнений в некоторые Законы Республики Беларусь по вопросам трансплантологии органов и тканей человека» [8] и от 01.01.2015 № 232-З «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам образования Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь» [9]. Положения Закона № 28-З в дальнейшем нашли отражение в ст. 3 Закона Республики Беларусь от 12.11.2001 № 55-З «О погребении и похоронном деле» [10], согласно которой волеизъявление лица о достойном отношении к его телу могло проявляться в добровольном согласии или несогласии на забор органов и тканей из его тела после смерти в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Закон № 28-З содержит определения основных применяемых в нем терминов. Им установлены сфера его действия, урегулировано соотношение с международными договорами Республики Беларусь, равно как и вопросы международного сотрудничества; определены условия и порядок трансплантации, перечень организаций, уполномоченных на осуществление забора органов на трансплантацию; предусмотрены условия забора органов у живого донора, права и обязанности живого донора, условия забора органов у умершего донора, согласие реципиента на трансплантацию; произведена регламентация других принципиальных вопросов этой сферы медицинской деятельности. Изменения и дополнения Закона № 28-З в 2007, 2012 и 2015 гг. были направлены на его корректировку с учетом

имевшегося отечественного и мирового опыта трансплантологии, в том числе связанного с созданием в стране Единого регистра трансплантации, необходимости устранения имевшихся в Законе № 28-З пробелов, согласования его с изменениями и дополнениями, вносившимися в законодательство о здравоохранении.

Важным событием первого этапа развития нормативной правовой базы в области трансплантации органов и тканей явилось принятие Советом Министров Республики Беларусь постановления от 14.05.1997 № 482 «О компенсации расходов, вызванных необходимостью восстановления здоровья в связи с донорством органов или тканей» [11] (документ утратил силу), которое содержало значительный набор компенсаторных мер для доноров органов или тканей, направленных на восстановление их здоровья (бесплатный отпуск лекарств, единовременные выплаты, однократное бесплатное санаторно-курортное лечение и др.). Правда, в нем не был предусмотрен механизм финансирования таких масштабных расходов.

Спустя десять лет Правительство Республики Беларусь отменяет указанное постановление и принимает постановление от 16.07.2007 № 904 «О компенсации расходов, связанных с необходимостью восстановления здоровья живого донора в связи с забором органов и (или) тканей» [12], в котором предусмотрена выплата живым донорам за счет республиканского и местных бюджетов только компенсаций в виде единовременных выплат, дифференцированных в зависимости от того, какой орган или ткань у него забирались. Установилась действующая до настоящего времени процедура, согласно которой компенсация выплачивается единовременно живым донорам в день их выписки из государственной организации здравоохранения, где осуществлялся забор органов и (или) тканей, бухгалтерией этой организации здравоохранения. Очевидно, что такие меры государства расширили базу для проведения операций по трансплантации органов и тканей человека, стимулировали развитие трансплантологии.

На первом этапе развития нормативной правой базы в области трансплантации органов и тканей представляли актуальность вопросы установления (констатации) смерти головного мозга, клинического диагноза как такового, необходимого для последующей организации процесса забора (эксплантации) органов и тканей человека. Диагностика смерти мозга и последующие за этим мероприятия (отключение пациента от систем искусственного поддержания жизни или забор органов) требуют высокой квалификации всего медицинского персонала отделений реанимации и интенсивной терапии, специальной профессиональной, психологической подготовки как врачей, так и медицинских сестер. Крайне важно и нормативное регулирование процедур диагностики и констатации смерти головного мозга, от которого напрямую зависело развитие посмертного донорства. Число установленных диагнозов смерти мозга в организациях здравоохранения в тот период времени было крайне низким. Основными препятствиями для развития посмертного донорства являлись:

- известный консерватизм медицинской общественности в вопросах смерти человека, определенная боязнь принятия решений при отсутствии установленных в законодательстве критериев констатации смерти мозга, психологические сложности, связанные с принятием смерти мозга как критерия биологической смерти со всеми вытекающими последствиями (например, прекращением искусственного поддержания жизни у пациентов);

- опасение того, что деятельность, связанная с обеспечением трупного донорства в малых городах, быстро станет известна и вызовет негативную реакцию родственников, их жалобы в правоохранительные органы, что также затруднит выполнение обычной работы.

Как отклик на потребности трансплантологии в развитии посмертного донорства явилась норма ст. 11 Закона № 28-З, в которой на Министерство здравоохранения Республики Беларусь возлагалась обязанность урегулировать порядок констатации смерти донора. Приказом Министерства здравоохранения от 20.06.1997 № 150 «О дальнейшем развитии трансплантологической помощи населению Республики Беларусь» [13] были утверждены Инструкция о констатации смерти и порядке изъятия органов для трансплантации, Инструкция по изъятию тканевых трансплантатов человека и Инструкция по забору донорского костного мозга человека. В дальнейшем порядок констатации смерти корректировался, и постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 02.07.2002 № 47 была принята Инструкция о порядке констатации биологической смерти и прекращения применения мер по искусственному поддержанию жизни пациента [14], на смену которой пришел более совершенный документ — Инструкция о порядке констатации смерти, утвержденная постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 20.12.2008 № 228 [15] (далее — Инструкция № 228) и действующая по сей день.

В Инструкции № 228 определены показания и порядок проведения врачебных консилиумов по констатации смерти у потенциальных доноров (два консилиума проводятся врачами со стажем работы по специальности не менее пяти лет), дополнительных инструментальных методов диагностики в целях констатации смерти; утвержден протокол констатации смерти головного мозга. Этот нормативный правовой акт, в который в 2012 г. были внесены отдельные изменения и дополнения [16], явился основой для функционирования трансплант-координационной службы и выполнения программы по органному донорству в Республике Беларусь. Если до принятия Инструкции № 228 в 2007 г. в стране было выполнено только 18 эксплантаций органов и тканей человека от трупных доноров и 40 трансплантаций почек, то уже в 2008 г. — 37 заборов органов и тканей человека, что обусловило выполнение 70 трансплантаций почек и девяти трансплантаций печени.

В 2008 г. постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 07.07.2008 № 115 принимается также Инструкция о порядке забора органов и (или) тканей у трупного донора с момента констатации смерти [17], просуществовавшая недолго и замененная Инструкцией о порядке забора органов и (или) тканей у умершего донора с момента констатации смерти, утвержденной постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 04.01.2010 № 2 [18] (далее — Инструкция № 2).

В Инструкции № 2, в которую в 2012 и 2015 гг. был внесен ряд изменений и дополнений, регламентированы организация забора органов с момента констатации смерти, забор органов у умершего донора, а также утверждены уведомление прокурора о предстоящем заборе органов и (или) тканей у умершего донора в государственной организации здравоохранения, журнал регистрации уведомлений о предстоящем заборе органов и (или) тканей у умершего донора, акт о заборе органов и (или) тканей у умершего донора врачами-трансплантологами и членами бригады, обеспечивающими забор органов и (или) тканей, в государственных организациях здравоохранения, в отделе (отделении) Государственной службы медицинских судебных экспертиз, в патологоанатомическом бюро (отделении). Данный документ способствовал дальнейшему развитию службы трансплант-координации и формированию бригад по забору органов как в городе Минске, так и в регионах страны.

Опыт по выполнению трансплантации органов и тканей, соответствующие наработки в трансплантационных технологиях позволили подготовить и издать приказ Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 05.01.2010 № 6 «Об утверждении некоторых клинических протоколов трансплантации органов и тканей человека» [19], в котором ратифицированы клинические протоколы трансплантации почки, сердца, гемопоэтических стволовых клеток у взрослых пациентов, роговицы, склеры амниотической мембраны, аутологичной и аллогенной кожи, печени. С небольшими изменениями и дополнениями, принятыми в 2011–2012 гг., этот документ действует по настоящее время. Клинические протоколы являются обязательными для исполнения во всех организациях Республики, выполняющих трансплантации органов и (или) тканей человека.

С учетом нормативных предписаний приведенных подзаконных нормативных правовых актов новая редакция Закона № 28-З, принятая в 2012 г., разрешила ряд спорных медицинских и юридических вопросов, возникавших в практике трансплантологии, получила одобрение Конституционного Суда Республики Беларусь, который признал его соответствующим Конституции Республики Беларусь [20].

Важной вехой в создании трансплантологического законодательства как самостоятельной подотрасли медицинского законодательства явилось принятие Министерством здравоохранения Республики Беларусь постановления от 29.08.2012 № 134 «О некоторых вопросах трансплантации органов и тканей человека» [21], утвердившего Инструкцию о порядке вынесения заключения о необходимости трансплантации и установившего состоящий из 27 пунктов перечень органов и тканей человека, подлежащих трансплантации. Указанный перечень в комплексе с клиническими протоколами трансплантации составляет юридическую основу трансплантологической помощи в стране. С развитием и совершенствованием трансплантологических практик этот перечень будет пополняться, о чем свидетельствует дополнение его новым пунктом, в котором значится амниотическая мембрана — внутренняя из трех плодных оболочек, которая успешно используется для тканевой трансплантации в офтальмологии, хирургии и других отраслях медицины (постановление Министерства здравоохранения от 18.10.2016 № 111 «О внесении дополнения в постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 29 августа 2012 г. № 134» [22], вступившее в силу с 22.10.2016).

Вместе с тем для дальнейшего развития отечественной трансплантологии необходимо было материально стимулировать врачей в отделениях анестезиологии-реанимации при проведении высокотехнологичных медицинских вмешательств, связанных с кондиционированием умершего донора перед забором органов и (или) тканей человека для трансплантации, забором органов (части органов) и (или) тканей человека для трансплантации. Данная задача была решена путем принятия Указа Президента Республики Беларусь от 28.02.2013 № 94 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Беларусь от 26 декабря 2005 г. № 619» [23]. Этим нормативным правовым актом в перечень высокотехнологичных медицинских вмешательств были включены кондиционирование умершего донора перед забором органов и (или) тканей человека для трансплантации, забор органов (части органов) и (или) тканей человека для трансплантации, что привело к повышению тарифных окладов врачей-специалистов, выполняющих указанные высокотехнологичные медицинские вмешательства: на 250 % — для врачей, имеющих высшую квалификационную категорию, и на 200 % — для врачей, имеющих первую квалификационную категорию.

Результатом совершенствования профессионального мастерства трансплантологов, принятия ряда организационных, кадровых, финансовых и иных мер, равно как и становления трансплантологического законодательства как самостоятельной подотрасли медицинского законодательства, явилось увеличение количества заборов органов и тканей от трупных доноров и выполняемых органных трансплантаций: в 2012 г. в Республике Беларусь было произведено 110 эффективных заборов органов от трупных доноров и выполнено 274 органных трансплантации [24].

Современный период создания нормативной правой базы в области трансплантации органов и тканей в Республике Беларусь связан с регулированием вопросов создания и ведения Единого регистра трансплантации, что нашло отражение в Законе Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые Законы Республики Беларусь по вопросам трансплантологии органов и тканей человека», который ввел в Закон № 28-З ст. 10^2, предусматривающую создание этого регистра в целях осуществления контроля за использованием органов и (или) тканей человека, а также оперативного оказания медицинской помощи лицам, нуждающимся в трансплантации. В соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 27.12.2012 № 1216 «О порядке создания и ведения Единого регистра трансплантации» [25] Министерством здравоохранения Республики Беларусь была утверждена Инструкция о порядке создания и ведения Единого регистра трансплантации [26]. Реализация новелл законодательства о трансплантологии проводилась путем осуществления соответствующих организационно-кадровых, финансовых и иных решений. Так, уже на следующий год после принятия указанного постановления Правительства Республики Беларусь в учреждении здравоохранения «9-я городская клиническая больница» города Минска при Республиканском научно-практическом центре трансплантации органов и тканей был создан отдел «Единый регистр трансплантации», который явился новой организационно-координационной структурой, единственной на постсоветском пространстве, отвечающей современным требованиям развития трансплантологии.

Весь комплекс правовых механизмов регулирования трансплантации органов и тканей позволил выполнить в Республике Беларусь в 2014 г. 165 эффективных эксплантаций органов и тканей человека у трупных доноров, что составило 17,5 на 1 млн населения, а количество трансплантаций органов возросло до 402, что составило 42,4 на 1 млн населения страны, что в принципе соответствует рекомендациям Совета Европы [27].

В тесной связи с законодательством в области донорства и трансплантации органов и тканей человека находится национальный уголовный закон — Уголовный кодекс Республики Беларусь (далее — УК РБ), призванный обеспечивать охрану человека, его прав и свобод, а также установленного правопорядка от преступных посягательств в этой специфической сфере медицинской деятельности. Еще в середине 1996 г. в УК РБ 1960 г. были включены ст. 112^1 и 216^1, которыми впервые в законодательной практике белорусского государства устанавливалась уголовная ответственность за принуждение к даче органов и тканей для трансплантации и за нарушение порядка трансплантации органов и тканей человека [28]. Действующий УК РБ, принятый в 1999 г. и вступивший в силу с 1 января 2001 г., сохранил уголовную ответственность за указанные преступления (ст. 163 и 164), а также ввел уголовную ответственность за незаконное изъятие органов или тканей от неживого донора (ст. 348). Кроме того, в качестве обстоятельств, отягчающих ответственность виновного, в составы некоторых преступлений включены обще-

ственно опасные действия, имеющие отношение к трансплантации.

Так, убийство влечет повышенную уголовную ответственность вплоть до пожизненного заключения или смертной казни, если оно совершено с целью получения трансплантата либо частей трупа (ч. 2 ст. 139 УК РБ). Наличие цели получения трансплантата усиливает уголовную ответственность за причинение потерпевшему тяжкого телесного повреждения (п. 4 ч. 2 ст. 147 УК РБ). Более строгому наказанию подлежит похищение человека, если лицо, его совершившее, действовало с целью изъятия у потерпевшего органов или тканей для трансплантации (п. 5 ч. 2 ст. 182 УК РБ).

Приведенные уголовно-правовые нормы оказались достаточно стабильными. Лишь одна из перечисленных статей УК РБ (ст. 164), предусматривающая уголовную ответственность за нарушение порядка проведения трансплантации, подвергалась корректировке: санкция в виде лишения свободы на срок от шести до 15 лет за это преступление, совершенное повторно, либо должностным лицом с использованием своих служебных полномочий, либо повлекшее по неосторожности смерть донора или реципиента, заменена на менее строгую — лишение свободы на срок от трех до семи лет (2003 г.) [29]; введено обязательное дополнительное наказание в виде штрафа к лишению свободы (2015 г.) [30].

Официальные данные государственной статистической отчетности свидетельствуют о том, что за все время действия указанных уголовно-правовых норм в Республике был осужден только один человек за незаконное изъятие органов или тканей от неживого донора (ст. 348 УК), что, на наш взгляд, в немалой степени обусловлено наличием в стране достаточно развитого трансплантационного законодательства и мерами, принимаемыми государством по его соблюдению соответствующими субъектами права.

Таким образом, национальное законодательство Республики Беларусь в области донорства и трансплантации органов и тканей человека (трансплантационное законодательство) следует признать сформировавшейся и достаточно развитой подотраслью медицинского законодательства.

Можно резюмировать, что правовое регулирование органного донорства и трансплантации органов и тканей человека способствует дальнейшему прогрессивному развитию отечественной трансплантологии и оказанию пациентам высокотехнологичной медицинской помощи.

---

1. См.: Конституция Республики Беларусь 1994 года. 10-е изд., стереотип. Минск, 2014.

2. См.: WHO : сайт. URL: http://www.who.int/transplantation/Guiding_PrinciplesTransplantation_WHA63.22ru.pdf?ua=1 (дата обращения: 25.02.2016).

3. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс. Беларусь».

4. См.: СЗ СССР. 1937. № 62. Ст. 274.

5. См.: Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1993. № 24. Ст. 290.

6. См.: Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1997. № 9. Ст. 196.

7. См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 15. 2/1304.

8. См.: Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь : сайт. URL: http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3961&p0=H11200407 (дата обращения: 14.11.2016).

9. См.: Там же. URL: http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3961&p0=H11500232 (дата обращения: 14.11.2016).

10. См.: Там же. URL: http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3961&p0=H10100055 (дата обращения: 14.11.2016).

11. См.: Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1997. № 14. Ст. 524.

12. См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 172. 5/25514.

13. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс. Беларусь».

14. См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 92. 8/8318.

15. См.: Там же. 2009. № 30. 8/20250.

16. См.: Постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 28.12.2012 № 210 «О внесении изменений и дополнений в постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 20 декабря 2008 г. № 228» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь : сайт. URL: http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3961&p0=W21326803 (дата обращения: 14.11.2016).

17. См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 184. 8/19144.

18. См.: Там же. 2010. № 41. 8/21906.

19. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс. Беларусь».

20. См.: Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 09.07.2012 № Р-757/2012 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь "О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам трансплантации органов и тканей человека"» //Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь : сайт. URL: http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3961&p0=K91200757 (дата обращения: 14.11.2016).

21. См.: Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь : сайт. URL: http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3961&p0=W21226359 (дата обращения: 14.11.2016).

22. См.: Там же. URL: http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3961&p0=W21631363 (дата обращения: 14.11.2016).

23. См.: Там же. URL: http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3961&p0=P31300094 (дата обращения: 14.11.2016).

24. См.: Лещук С. П. и др. Единый регистр трансплантации: создание, функционирование и перспективы // Вопросы организации и информатизации здравоохранения. 2015. № 2. С. 60–66.

25. См.: Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь : сайт. URL: http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3961&p0=C21201216 (дата обращения: 14.11.2016).

26. См.: Постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 18.03.2013 № 19 «Об утверждении Инструкции о порядке создания и ведения Единого регистра трансплантации» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь : сайт. URL: http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3961&p0=W21327388 (дата обращения: 14.11.2016).

27. См.: Guide to the quality and safety of organs for transplantation / European Committee (Partial Agreement) on Organ Tranlantation·CD-P-TO. 5th ed. Strasbourg: Council of Europe, 2013.

28. См.: Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1996. № 26. Ст. 482.

29. См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 8. 2/922.

30. См.: Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь : сайт. URL: http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3961&p0=H11500241 (дата обращения: 14.11.2016).

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО; АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 342.518

Ю. А. Браташова
Y. A. Bratashova

Государственный контроль (надзор) как функция органа исполнительной власти

State Control (Oversight) as a Function of the Executive Power

В статье анализируются вопросы понимания контроля и надзора. Обсуждается проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации».

Analyzing the meaning of terms "control" and "oversight". Discussed the draft Federal law "About state and municipal control (oversight) in the Russian Federation".

Понятия «контроль» и «надзор»; контрольно-надзорная деятельность органов исполнительной власти

The terms "control" and "oversight"; control and oversight activities of the Executive agencies

Определяя роль и место контрольно-надзорных функций в осуществлении органами исполнительной власти, необходимо выяснить суть понятий «контроль» и «надзор».

Анализ юридической литературы показывает, что научные дискуссии вокруг понятий «контроль» и «надзор» ведутся достаточно давно и свидетельствуют о наличии полемики в данной сфере. Единого мнения относительно решения этой теоретической проблемы в настоящий момент не существует [1].

В законодательстве РФ в настоящий момент отсутствует сущностное различие в использовании понятий «контроль» и «надзор», общим для которых является реализация административно-властных полномочий государства в обеспечении исполнения обязательных требований.

Указанные понятия в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [2] и изменениями, внесенными более чем в 80 федеральных законов, применяются как синонимы («контроль (надзор)»), равенство употребления которых определяется единством их содержания. При этом в законодательстве сохраняется использование этих терминов в различных сочетаниях: «контроль и надзор», «контроль, надзор», «контроль (надзор)» и другие варианты.

Впервые понятие государственного контроля было закреплено в Федеральном законе от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» [3] (документ утратил силу). В нем под государственным контролем (надзором) понималось проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами (далее — обязательные требования).

В ныне действующем Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав

© Браташова Ю. А., 2016
© Bratashova Y. A., 2016

юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [4] (далее — Закон о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) под государственным контролем подразумевается деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных настоящим Законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Таким образом, если ранее государственный контроль (надзор) трактовался исключительно как проверочное мероприятие, то в настоящее время понятие государственного контроля (надзора) включает в себя:

1) деятельность уполномоченных органов по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений законодательства;

2) деятельность уполномоченных органов по организации и проведению проверочных мероприятий;

3) деятельность уполномоченных органов по принятию мер, пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;

4) деятельность уполномоченных органов по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований подконтрольными (поднадзорными субъектами).

В современных условиях контрольно-надзорную деятельность ошибочно рассматривать как средство ограничения, предупреждения, выявления, пресечения и (или) наказания неправомерного поведения, как, например, это делается в ст. 2 Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Основные цели контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти в современных условиях нуждаются в уточнении. Контрольно-надзорная деятельность должна обеспечивать обязательное положительное взаимодействие между органами контроля (надзора) и лицами, деятельность которых контролируется.

Контрольно-надзорные органы и должностные лица должны не только предупреждать совершения правонарушения, но и формировать конкретные рекомендации по устранению выявляемых нарушений, а в некоторых случаях и оказывать помощь подконтрольному (поднадзорному) лицу в их преодолении.

Таким образом, контрольно-надзорная деятельность могла бы быть нацелена не только на выявление недостатков (нарушений) и назначение наказания, но и на реализацию позитивных целей. Иными словами, цель контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти должна базироваться на содействии в устранении выявляемых нарушений.

Вопросам осуществления государственного контроля (надзора) органами исполнительной власти уделяется много внимания как на государственном, так и на муниципальном уровнях. С 2015 г. проводятся мероприятия по публичному обсуждению положений проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации». Результативность государственного контроля (надзора) определяется главным образом эффективностью принятых органами государственного контроля (надзора) мер в отношении фактов нарушений, выявленных при осуществлении государственного контроля (надзора).

Анализ практики осуществления государственного контроля (надзора) позволил вскрыть проблемы исполнения контрольно-надзорных мероприятий органами исполнительной власти:

- связанные с теми или иными недостатками проверяемых обязательных требований (отсутствие в открытом доступе установленных требований, проверка выполнения которых осуществляется в ходе мероприятий по контролю);

- связанные с недостатками процедур проведения проверок и применения мер в отношении фактов выявленных нарушений (процедурные проблемы).

Также в качестве основных процедурных проблем можно выделить неоправданно высокую степень усмотрения должностных лиц при проведении проверок; проблемы правоприме-

нительной практики в части неопределенности в отношении того, распространяется ли Закон о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на отдельные виды контроля или нет; наличие значительного количества видов контроля (надзора), в отношении которых гарантии Закон о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не распространяются или распространяются, но не в полной мере.

В ст. 2 законопроекта «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» содержится определение федерального государственного контроля (надзора), под которым понимается «осуществляемая в пределах установленных полномочий деятельность федеральных органов исполнительной власти, иных уполномоченных органов и организаций, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений гражданами и организациями, их руководителями и иными должностными лицами, их уполномоченными представителями обязательных требований, принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов и организаций по систематическому анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности гражданами и организациями».

Основным отличием новой схемы регулирования государственного контроля (надзора) от действующего порядка является создание сквозного цикла прогнозирования, планирования и анализа результатов контрольно-надзорных мероприятий на основе оценки потенциальной опасности различных видов деятельности и подконтрольных (поднадзорных) субъектов, а также оценки вероятности осуществления данных угроз.

Также в законопроекте предлагается установить особенности осуществления и организации контрольно-надзорных мероприятий в зависимости от предмета и объема потенциальной угрозы, вероятности ее наступления и истории правонарушений подконтрольных (поднадзорных) субъектов.

Принятие федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» будет способствовать систематизации законодательства о государственном контроле (надзоре), выработке единых основ осуществления государственного контроля (надзора). Подобный единообразный подход к системе государственного контроля (надзора) позволит устранить терминологические противоречия при использовании понятий «контроль» и «надзор» в нормативных правовых актах.

---

1. См.: Андреева Ю. А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. 2009. № 2; Зубарев С. М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 31–36; Погодина Н. А. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Рос. юстиция. 2012. № 3. С. 72–74 и др.

2. См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

3. См.: Андреева Ю. А. Контроль и надзор: основные подходы к разграничению понятий // Научный вестник Омской академии МВД России. 2009. № 1 (32). С. 55–60.

4. См.: РГ. 2008. 30 дек.

УДК 351.822

А. А. Нехай
A. A. Nekhay

Порядок взаимодействия Федеральной налоговой службы и Федеральной службы судебных приставов при исполнении исполнительных документов

Order of Interaction of the Federal Tax Service and the Federal Bailiff Service in the Execution of Executive Documents

Автор исследует порядок взаимодействия Федеральной налоговой службы и Федеральной службы судебных приставов при исполнении исполнительных документов. Анализируется законодательство, на основании которого осуществляется взаимодействие ФССП России и ФНС России.

The author explores the order of interaction of the Federal Tax Service and the Federal Bailiff Service in the execution of executive documents. Author also analyzes legislation regulating the interaction of the Federal Bailiff Service of Russia and the Federal Tax Service of Russia.

Судебный пристав-исполнитель; налоговый орган; арест денежных средств; административное производство; исполнительное производство; заявление о взыскании; налогоплательщик

Bailiff; the tax authority; seizure of funds; administrative proceedings; executory process; enforcement proceedings for the recovery; the taxpayer

Налоговые органы контролируют то, как налогоплательщики исполняют свои обязанности по уплате налогов и сборов. В том случае, если выявляется факт неуплаты или неполной уплаты соответствующими лицами налога или сбора в установленный срок, допускается взыскание налога за счет денежных средств, находящихся на счетах налогоплательщика в банке. Взыскивается недостающая сумма налога (сбора) путем направления в банк инкассового поручения (распоряжения) на списание в бесспорном порядке и перечисление в соответствующие бюджеты (внебюджетные фонды) необходимых денежных средств со счетов налогоплательщика или налогового агента (ст. 44 и 45 НК [1]).

Если денежных средств на счетах налогоплательщика или налогового агента не хватает или они отсутствуют либо нет информации о счетах налогоплательщика и налогового агента, ФНС России может взыскать налог за счет иного имущества налогоплательщика или его налогового агента. Существуют отличия в полномочиях налогового органа по взысканию налога или сбора за счет имущества налогоплательщика в зависимости от того, является налогоплательщик организацией или физическим лицом. Причем эти полномочия существенно различаются.

В том случае, если налогоплательщик является юридическим лицом, налоговый орган руководствуется положениями ст. 46 и 47 НК. Потому взыскание налога или сбора происходит за счет имущества налогоплательщика-организации. Решение о взыскании уполномочен принять руководитель налогового органа или его заместитель. После принятия такого решения соответствующее постановление налого-

© Нехай А. А., 2016
© Nekhay A. A., 2016

вого органа в течение трех дней направляется судебному приставу-исполнителю для исполнения в соответствии с Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [2].

Оформление данного постановления должно соответствовать требованиям указанного Закона, так как оно является исполнительным документом, который обязан принять к исполнению судебный пристав-исполнитель. Если на счетах должника отсутствуют денежные средства, достаточные для удовлетворения требований взыскателя, то на нем проставляются отметки кредитной организации о полном или частичном неисполнении взыскания.

Если взыскание налога или сбора производится за счет имущества налогоплательщика — физического лица, то действует налоговый орган несколько иначе. В этом случае обращаться непосредственно к судебному приставу-исполнителю налоговый орган не вправе.

Когда возникает потребность взыскания с налогоплательщика — физического лица, ФНС России должна обращаться в соответствующий суд с иском о взыскании налога за счет имущества, в частности на денежные средства на счетах в банке и наличные денежные средства данного налогоплательщика — физического лица или налогового агента — физического лица в пределах сумм, указанных в требовании об уплате налога.

Подобное заявление о взыскании налоговый орган может подать в суд только тогда, когда общая сумма налога, сбора, пеней, штрафов, подлежащая взысканию с физического лица, превышает 3 тыс. руб.

При этом НК содержит требование о направлении копии такого заявления о взыскании физическому лицу, с которого взыскиваются налоги, сборы, пени, штрафы, не позднее дня его подачи в суд налоговым органом (ст. 48 НК).

Существует ограничение суммы задолженности, при которой налоговый орган может обратиться в суд с заявлением о взыскании обязательных платежей с физических лиц. Оно установлено Федеральным законом от 04.03.2013 № 20-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [3].

Принятый в 2015 г. КАС регулирует порядок рассмотрения дел о взыскании налога, сбора, пеней, штрафов за счет имущества физического лица [4].

Федеральная налоговая служба может предъявить требование о взыскании налога, сбора, пеней, штрафов за счет имущества физического лица не позднее шести месяцев со дня вынесения судом определения об отмене судебного приказа в порядке искового производства.

Кроме подачи заявления о взыскании ФНС России может ходатайствовать о наложении ареста на имущество ответчика в порядке обеспечения требования.

Взыскание налога или сбора осуществляется судебным приставом-исполнителем в рамках исполнительного производства на основании вступившего в законную силу решения суда. По тем же правилам производится взыскание пени за несвоевременную уплату налога и сбора.

В настоящее время действует Соглашение ФССП России от 04.04.2014 № 0001/7, ФНС России от 14.04.2014 № ММВ-23–8/3@ «О порядке взаимодействия Федеральной налоговой службы и Федеральной службы судебных приставов при исполнении исполнительных документов» [5].

Федеральная налоговая служба и ФССП России, их территориальные органы и структурные подразделения обмениваются информацией исключительно в электронном виде по защищенным каналам связи. Дублирование информации на бумажном носителе (за исключением судебных актов) законодательством РФ не предусмотрено.

В соответствии с вышеуказанным Соглашением налоговые органы направляют исполнительные документы в структурное подразделение территориального органа ФССП России по месту совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения (ст. 33 Федерального закона «Об исполнительном производстве»). Кроме исполнительных прикладывают следующие документы в электронном виде:

- расшифровка задолженностей налогоплательщиков (плательщиков сборов) или налоговых агентов, где указываются реквизиты счетов по учету доходов соответствующих бюджетов и кодов бюджетной классификации;

- перечень расчетных, текущих и иных счетов налогоплательщика в банках и других кредитных организациях;

- информация о мерах, которые налоговые органы предприняли ранее для обеспечения решения о взыскании налога, сбора, а также пеней, штрафа за счет денежных средств на счетах налогоплательщика. Если налогоплательщик открывает новый счет в банке или иной кредитной организации после вынесения решения о взыскании налога, сбора, а также пеней и штрафов, ФНС России обязана в течение трех дней со дня получения уведомления из банка направить сведения об этом в структурное подразделение

территориального органа ФССП России. Кроме того, налоговые органы должны сообщить ФССП России сведения об остатках денежных средств на счетах в банке, представляемые кредитными организациями, а также дополнительные сведения, в частности:

1) об имуществе налогоплательщика (в том числе дебиторской задолженности) и (или) об имущественных комплексах с приложением выписки из бухгалтерского баланса должника по статьям актива;

2) о лицах, уполномоченных осуществлять финансово-хозяйственную деятельность налогоплательщика;

3) все известные ФНС России адреса, телефоны головной организации-должника и ее структурных подразделений;

4) места установки кассовых аппаратов (при их наличии);

5) иные дополнительные сведения, которые позволят ФССП России более оперативно взыскать недостающие денежные средства.

В случае ареста имущества налогоплательщика налоговым органом территориальный орган ФНС России направляет в структурное подразделение территориального органа ФССП России протокол ареста имущества должника с приложением (при наличии) актов описи.

Территориальный орган ФНС России обязан направить судебному приставу-исполнителю, у которого на исполнении находится исполнительный документ, уведомление об уточнении суммы задолженности по постановлению территориального органа ФНС России с указанием причин изменения суммы задолженности, если в ходе исполнительного производства произошла корректировка суммы задолженности, подлежащей взысканию.

Если должник перечислит денежные средства уже после возбуждения исполнительного производства (за исключением иных текущих платежей), они будут учтены территориальными органами ФНС России и ФССП России в счет погашения задолженности по исполнительному документу в результате деятельности судебного пристава-исполнителя, а не как добровольно исполненное обязательство.

Как только от судебного пристава-исполнителя поступает постановление о наложении ареста на денежные средства налогоплательщика (налогового агента) — организации или индивидуального предпринимателя, находящиеся в банках, действие поручения налогового органа на списание и перечисление денежных средств со счетов налогоплательщика (налогового агента) — организации или индивидуального предпринимателя, а также поручения налогового органа на перевод электронных денежных средств налогоплательщика (налогового агента) — организации или индивидуального предпринимателя в бюджетную систему РФ приостанавливается.

При получении от судебного пристава-исполнителя постановления о наложении ареста на денежные средства налогоплательщика налоговый орган доводит информацию до банка и предлагает налогоплательщику перечислить сумму налога (сбора), а также пени, штрафов и процентов, указанных в постановлении судебного пристава-исполнителя о возбуждении исполнительного производства, на депозитный счет службы судебных приставов (в случае поступления денежных средств на счета должника и направления им в банк соответствующего платежного поручения) (п. 2.4 Соглашения «О порядке взаимодействия Федеральной налоговой службы и Федеральной службы судебных приставов при исполнении исполнительных документов», п. 4.1 ст. 46 НК).

Если информация о месте нахождения должника и (или) имущества должника (физического лица или организации) отсутствует, судебным приставом-исполнителем выносится постановление о розыске должника и (или) его имущества (физического лица или организации).

После обнаружения должника или его имущества расходы по розыску взыскиваются с должника для того, чтобы в дальнейшем возместить расходы федеральному бюджету. Для этого судебным приставом-исполнителем выносится отдельное постановление, которое обязательно утверждается старшим судебным приставом.

Судебным приставом-исполнителем приостанавливается исполнительное производство в случае получения из территориального органа ФНС России определения арбитражного суда о введении процедур наблюдения, финансового оздоровления или внешнего управления в отношении должника (п. 5 ч. 1 ст. 40 Федерального закона «Об исполнительном производстве»).

Для проведения оценки отдельных видов имущества судебным приставом-исполнителем обязательно должен быть приглашен специалист. Исключение возможно, если стоимость вещи по предварительной оценке не превышает 30 тыс. руб. Тогда оценку арестованного имущества должника судебный пристав-исполнитель обязан произвести по их рыночной стоимости, действующей на день исполнения исполнительного документа.

Если у судебного пристава-исполнителя появятся сведения о праве должника на возмещение из бюджета суммы налога на добавленную

стоимость, он должен направить в ФНС России запрос о предоставлении сведений о расчетных счетах должника, на которые налоговые органы будут перечислять соответствующие суммы.

Если судебный пристав-исполнитель понимает, что применение мер принудительного исполнения к должнику, таких как арест и реализация имущества, позволит в течение двух месяцев погасить задолженность перед Российской Федерацией в полном обьеме, он обязан незамедлительно направить в соответствующий территориальный орган ФНС России заявление о принятии решения об отложении подачи заявления в арбитражный суд о признании должника банкротом [6].

К заявлению судебного пристава-исполнителя должны быть приложены:

- копия постановления о возбуждении исполнительного производства, копии постановления судебного пристава-исполнителя о наложении ареста на имущество должника либо акта о наложении ареста (описи имущества);

- копия постановления о принятии результатов оценки с указанием конкретного оценщика, копия постановления о передаче арестованного имущества на реализацию (при наличии).

Когда заявление судебного пристава-исполнителя поступает в соответствующий налоговый орган, тот в свою очередь готовит проект решения об отложении подачи в арбитражный суд заявления о признании должника банкротом на срок до двух месяцев, который не позднее следующего дня направляется в управление ФНС России по соответствующему субъекту РФ.

Мы согласны с мнением тех авторов, которые, исследуя формы взаимодействия судебных приставов и налоговых органов, пришли к выводу, что они «определяются различиями в полномочиях налогового органа при взысканиях с налогоплательщиков — организаций и физических лиц и соответствующими различиями в процедуре осуществления такого взыскания» [7]. Действительно, в соответствии с положениями ст. 45 НК взыскание налога с организаций производится в бесспорном порядке, если иное не предусмотрено законом, а взыскание налога с физического лица — в судебном.

1. См.: Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ // Там же. 2000. № 32. Ст. 3340.

2. См.: РГ. 2007. 6 окт.

3. См.: Там же. 2013. 6 марта.

4. См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

5. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

6. См.: Совместное письмо ФССП России № 12/01–88-АП и ФНС России № ММВ-20–8/6@ от 10.01.2013 «О порядке отложения уполномоченным органом подачи в арбитражный суд заявления о признании должника банкротом в случае обращения Федеральной службы судебных приставов» // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2013. № 3.

7. Аксенов И. А. и др. Настольная книга судебного пристава-исполнителя : учеб.-практ. пособие / под ред. В. А. Гуреева. М. : Статут, 2011. С. 24.

ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС; АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 343.151

Т. Н. Дазмарова
T. N. Dazmarova

Взаимодействие Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы судебных приставов в процессе принудительного исполнения судебных решений

Cooperation Between Federal Penitentiary Service and Federal Bailiffs Service During in the Process a Forced Execution of Court Verdicts

В данной статье рассматриваются проблемы взаимодействия ФСИН России и ФССП России в процессе принудительного исполнения судебных решений; определена необходимость тесного взаимодействия двух служб, а также отражены основные его направления; рассмотрены основные межведомственные нормативные документы, регламентирующие совместную деятельность ФСИН России и ФССП России; установлены актуальные проблемы теории и практики, возникающие в процессе принудительного исполнения решений суда. Автором предложен ряд мероприятий по совершенствованию действующего законодательства с целью устранения выявленных проблем.

Взаимодействие; проблемы взаимодействия; уголовно-исполнительная система; ФСИН России; ФССП России; принудительное исполнение судебных решений; наказание в виде лишения свободы; обязательные работы; исправительные работы; трудоустройство осужденных

This article discusses the problems of interaction of the Federal penitentiary service of Russia and the Federal bailiff service of Russia in the process of enforcement of judicial decisions. Identified the need for close cooperation between the two services, and also highlights its direction. Describes the main interdepartmental normative documents regulating joint activity of the Federal penitentiary service of Russia and the Federal bailiff service of Russia. It identifies topical problems of theory and practice that arise in the process of enforcement of court decisions. Proposed a number of measures to improve the existing legislation with the aim of eliminating the identified problems.

Cooperation; cooperation problems; criminal and executive system; FPS of Russia; FBS of Russia; a forced execution of court verdicts; imprisonment; compulsory works; corrective works; employment of convicts

В России принудительное исполнение судебных актов, предусмотренных законодательством РФ об исполнительном производстве, отнесено к деятельности ФССП России и ее территориальных органов. Федеральная служба судебных приставов является единственным органом, исполняющим требования актов судов и иных органов [1].

В настоящее время в исправительных учреждениях содержится 290 тыс. осужденных, имеющих исполнительные листы, из которых погашают иски около 70 тыс., т. е. всего 24,1 % [2], что свидетельствует о недостаточно эффективном уровне работы ФСИН России и ФССП России в данном направлении.

Как показывает практика, наибольшие трудности в деятельности ФССП России в сфере принудительного исполнения судебных актов возникают, когда должником является лицо, осужденное к уголовному наказанию.

© Дазмарова Т. Н., 2016
© Dazmarova T. N., 2016

В соответствии с Положением о ФСИН России, принятым Указом Президента РФ от 13.10.2004 № 1316 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» [3], среди задач данной службы выделяется исполнение в соответствии с законодательством РФ уголовных наказаний. Таким образом, в процессе принудительного исполнения судебных решений задачи ФСИН России и ФССП России переплетаются, когда должником выступает лицо, осужденное к уголовному наказанию. Это вызывает необходимость постоянного сотрудничества.

13 июня 2010 г. заключено Соглашение № 10/1-2394/12/01-05 о взаимодействии Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы судебных приставов, целью которого является определение его общих форм. Наиболее важными нормами Соглашения являются положения, устанавливающие конкретный порядок взаимодействия учреждений, исполняющих наказания, и структурных подразделений ФССП России при исполнении документов в отношении должников, отбывающих наказание в местах лишения свободы.

15 ноября 2013 г. принято Дополнительное соглашение № 01-40944/12/01-28 к Соглашению о взаимодействии от 2010 г. [4], в частности разработан новый разд. III, посвященный особенностям взаимодействия ФСИН России и ФССП России в процессе принудительного исполнения судебных решений, связанным с недостаточным обеспечением надлежащих условий содержания в СИЗО и тюрьмах. Отныне судебным приставам-исполнителям с разрешения руководства территориального органа УИС предоставлено право посещать ее учреждения для проверки исполнения требований исполнительных документов о необходимости устранения нарушений.

25 ноября 2015 г. принято новое Соглашение № 0001/43/01–81180 о взаимодействии Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы судебных приставов [5], отменившее два вышеупомянутых соглашения. Теперь в целях обеспечения безопасности и режимных требований на территории учреждений УИС судебные приставы-исполнители вправе посещать только те помещения и объекты, которые должны быть проверены в рамках исполнительного производства.

Несмотря на четко регламентированный порядок взаимодействия ФССП России и ФСИН России, установленный вышеназванным Соглашением, возникают проблемы при взаимодействии, например, по сведениям, представленным территориальными органами ФССП России, действующими в пределах Приволжского федерального округа. Имеются факты несвоевременного возврата исполнительных документов и уведомлений о получении постановлений о производстве удержаний учреждениями УИС, об этапировании должника в другое исправительное учреждение [6].

Большое значение приобретает решение проблемы трудоустройства осужденных. Сложности в данной области обусловлены неблагоприятной обстановкой на рынке труда и отсутствием квот на трудоустройство осужденных, имеющих исполнительные листы.

С целью улучшения трудовой деятельности осужденных путем вывода производственного комплекса ФСИН России на современный уровень в 2014 г. было принято решение о создании собственного Торгового дома, первый филиал которого уже открыт в Красноярском крае.

Несмотря на это, количество осужденных, погашающих иски, остается невысоким. Так, согласно статистическим данным, представленным Главным управлением ФСИН России по Нижегородской области, всего в исправительных учреждениях по состоянию на 1 декабря 2014 г. содержалось 5 155 осужденных, имеющих исполнительные листы. Из общей численности осужденных, имеющих денежные иски, их погашают 52,69 % (2 694 человек). Вывод осужденных на оплачиваемые работы составил 4 150 человек, или 27 % от среднесписочной численности осужденных (15 380 человек) [7].

Для решения проблемы с трудоустройством осужденных предлагаем внести в ст. 103 «Привлечение к труду осужденных к лишению свободы» УИК [8] дополнения о первоочередном трудоустройстве осужденных, в отношении которых поступило постановление судебного пристава-исполнителя об обращении взыскания на их заработную плату и иные доходы.

Осужденные, уклонившиеся от работы, несут дисциплинарную и материальную ответственность по возмещению затрат на их содержание в соответствии с требованием ч. 4 ст. 99 УИК РФ [9]. Важно информировать их об ответственности за уклонение от работы. Также предлагается активнее применять меры поощрения к лицам, добросовестно исполняющим свои обязательства по решению суда.

Несколько иначе обстоят дела при взаимодействии ФСИН России и ФССП России в процессе принудительного исполнения судебных решений, когда в качестве должника выступает лицо, осужденное к уголовному наказанию, не связанному с лишением свободы.

Как показывает статистика, за последние годы наметился неуклонный рост количества назначаемых наказаний в виде обязательных и принудительных работ, что в первую очередь связано с принятием Концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2020 г.,

которая утверждена распоряжением Правительства РФ 14.10.2010 № 1772-р [10] и одна из целей которой — расширение сферы применения уголовно-правовых мер, не связанных с изоляцией от общества. Так, по состоянию на 2009 г. количество осужденных к обязательным работам, состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях, составляло 18 881 человек, в 2013 г.— 22 064; осужденных к исправительным работам, состоящих на учете, в 2009 г. было 30 554 человек, а в 2013 г.— 54 784 [11].

При назначении наказаний по ст. 25 и 39 УИК перед органами местного самоуправления и уголовно-исполнительной инспекцией возникает вопрос о трудоустройстве осужденного. Решение этой проблемы возможно посредством принятия специального нормативного правового акта о квотировании определенного количества рабочих мест на предприятиях в каждом муниципальном образовании, исходя из среднего количества осужденных к обязательным и исправительным работам в соответствующем субъекте для лиц, которым назначено такое наказание. Положительно может повлиять и предоставление налоговых льгот организациям, трудоустраивающим осужденных к обязательным и исправительным работам, а также лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

На взаимодействие ФСИН России и ФССП России отрицательно влияет низкий уровень информационного обеспечения совместной деятельности. В связи с этим предлагается введение электронного документооборота между территориальными органами ФСИН России и ФССП России в каждом субъекте РФ с учетом необходимых технических и финансовых возможностей.

Таким образом, основными проблемами, возникающими при взаимодействии ФСИН России и ФССП России в процессе принудительного исполнения решений суда, являются: низкий уровень информационного обеспечения; отсутствие рабочих мест; недостаток опыта, знаний и др.

Для решения предлагается: введение электронного документооборота между ФСИН России и ФССП России; принятие нормативного правового акта о квотировании рабочих мест на предприятиях; активное применение мер поощрения к осужденным, добросовестно выполняющим обязанность по возмещению ущерба; применение индивидуального подхода при трудоустройстве осужденного, а также внесения дополнения в ст. 103 УИК РФ о первоочередном трудоустройстве осужденных, в отношении которых поступило постановление судебного пристава-исполнителя об обращении взыскания на их заработную плату и иные доходы.

1. См.: Винниченко Н. А., Смирнов А. Ф. Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве». М., 2009. С. 19.

2. Статистические данные // Федеральная служба исполнения наказаний : сайт. URL: http://fsin.su/statistics/ (дата обращения: 05.01.2016).

3. См.: РГ. 2004. 19 окт.

4. Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

5. См.: Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2016. № 2.

6. См.: Решение № 2 Координационного совета при Главном управлении Минюста России по Нижегородской области «Проблемы взыскания задолженности с лиц, отбывающих наказание в учреждениях уголовно-исполнительной системы, расположенных в пределах Приволжского федерального округа». Уфа, 2011.

7. См.: Главное управление Федеральной службы исполнения наказаний по Нижегородской области : сайт URL: http://52.fsin.su (дата обращения: 12.01.2016).

8. См.: Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

9. См.: Савинкин Н. В. Правовое положение отказа осужденных к лишению свободы от предложенной работы в период отбывания наказания // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2015. № 3. С. 52.

10. См.: СЗ РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.

11. Статистические данные // Федеральная служба исполнения наказаний : сайт.

УДК 347.962

А. Ю. Рудов
A. Y. Rudov

К вопросу об ответственности за внепроцессуальные обращения к судьям

On the Question of Responsibility for Non-Procedural Appeals to Court

Статья посвящена рассмотрению вопроса необходимости закрепления различных форм юридической ответственности за направление внепроцессуальных обращений в суд. Автором представлена классификация внепроцессуальных обращений по цели и содержанию для разрешения вопроса о применении мер ответственности или отказа от привлечения к ней, в основе которой лежит изучение законодательной базы и позиций судов, посвященных выбранной тематике. В результате проведенного анализа выделяются внепроцессуальные обращения, которые направлены оказать давление на суд и за которые необходимо ввести ответственность, а также тип обращений, юридическая ответственность за которые назначаться не должна.

The article considers the issue of the need to consolidate the various forms of legal responsibility for the direction of the non-procedural appeals to court. The author presented the classification of non-procedural appeals different purpose and content to resolve the question of the imposition of sanctions or refusal of attraction for that, which is based on the study of the legal framework and the position of the courts dealing with selected topics. As a result of the author's analysis of allocated non-procedural appeals, aimed to put pressure on the court, which must be enter the responsibility and identified the type of complaints, legal responsibility for that should not be appointed.

Внепроцессуальные обращения; юридическая ответственность; принцип независимости судей; невмешательство в деятельность суда

Non-procedural appeals; legal responsibility; the principle of judicial independence; non-interference in the court activity

Федеральным законом от 02.07.2013 № 166-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1] были внесены существенные изменения в Закон РФ от 26.06.1992 № 3132–1 «О статусе судей в Российской Федерации» [2] (далее — Закон о статусе судей), выраженные в усилении и поддержании принципов независимости судей и невмешательства в их деятельность по осуществлению правосудия: судьи получили законодательное закрепление защиты от одного из видов воздействия на судебную систему — внепроцессуального обращения.

Содержание данного понятия раскрывается в ст. 10 Закона о статусе судей: «Под внепроцессуальными обращениями понимается поступившее судье по делу, находящемуся в его производстве, либо председателю суда, его заместителю, председателю судебного состава или председателю судебной коллегии по делам, находящимся в производстве суда, обращение в письменной или устной форме не являющихся участниками судебного разбирательства государственного органа, органа местного самоуправления, иного органа, организации, должностного лица или гражданина в случаях, не предусмотренных законодательством

© Рудов А. Ю., 2016
© Rudov A. Y., 2016

Российской Федерации, либо обращение в не предусмотренной процессуальным законодательством форме участников судебного разбирательства».

Теоретический вопрос о сущности термина внепроцессуальных обращений и его признаков интересен для изучения, однако необходимо также анализировать и практическое применение рассматриваемого механизма ограничения воздействия на судебную систему, т. е. проблемы ответственности, которая есть в настоящий момент или должна быть за обращения к судьям либо аппарату суда вне рамок судебного разбирательства или в форме, не предусмотренной законодательством.

Вопрос последствий, наступающих при направлении внепроцессуальных обращений в суд, возник еще до внесения рассматриваемых изменений в Закон о статусе судей. Так, бывший председатель Высшего Арбитражного Суда РФ А. А. Иванов в 2009 г. публично заявил о том, что законодательно должно быть закреплено положение об административной ответственности за внепроцессуальные обращения к судьям [3].

С нашей точки зрения, данное высказывание может и должно быть подвержено критике, однако стоит отметить, что вышеуказанной речью подтверждается актуальность изучения вопроса о наступлении юридических последствий за воздействие на судей с помощью внепроцессуальных обращений. Кроме того, и другие авторы [4], занимающиеся изучением внепроцессуальных обращений, не игнорируют вопрос об ответственности, что свидетельствует о том, что принятие решения о введении или применении какой-либо из форм воздействия на адресантов внепроцессуальных обращений за попытки вмешательства в судопроизводство занимает важную позицию.

В настоящее время ни в Законе о статусе судей, ни в иных нормативных правовых актах, ни в подзаконных актах, регулирующих нормы, относящиеся к внепроцессуальным обращениям, не содержится положений о юридической ответственности за нарушение независимости судей в форме внепроцессуальных обращений.

Следует сделать оговорку в части закрепления уголовной ответственности за вмешательство в деятельность судей, которая строго формально должна относиться к рассматриваемому явлению, но на практике не используется. Несмотря на то что с отказом от использования ч. 1 ст. 294 УК [4] в части применения к адресантам внепроцессуальных обращений следует согласиться, не отметить связь рассматриваемого вмешательства в независимость судей с уголовно наказуемым правонарушением, предусмотренным законом, нельзя. Исходя из буквального толкования ч. 1 ст. 294 УК («вмешательство в какой бы то ни было форме в деятельность суда в целях воспрепятствования осуществлению правосудия — наказывается…»), можно сделать вывод о том, что сам факт направления внепроцессуального обращения с целью оказания влияния на какое-либо процессуальное или иное действие со стороны суда должен квалифицироваться именно в рамках уголовного законодательства.

Однако считаем, что привлечение к уголовной ответственности за обращение в суд вне судебного процесса или в непредусмотренной форме могло бы быть слишком суровым, несмотря на то что данная норма относится к категории преступлений небольшой тяжести. Исходя из того, что статистика по привлечению к уголовной ответственности за внепроцессуальные обращения к судьям отсутствует, можно сделать вывод о солидарности в данном мнении правоприменителя.

Прежде чем рассматривать возможность или целесообразность иных форм ответственности, хотелось бы обратить внимание на то, что в настоящее время Законом о статусе судей и ГПК [5], а также приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 11.12.2013 № 241 «Об утверждении Порядка размещения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информации о внепроцессуальных обращениях» [6] за аппаратом суда закреплена обязанность публикации всех поступивших внепроцессуальных обращений. Ответственность за игнорирование данной обязанности ни законом, ни иными актами не предусмотрена. В данной статье об этом обстоятельстве упоминается с целью обозначения проблемы появления потенциального нарушителя со стороны уполномоченного органа, отвечающего за публикацию внепроцессуальных обращений.

Таким образом, суд как специальный субъект в рамках обязательств по доведению до всеобщего обозрения внепроцессуального обращения имеет возможность усмотрения в части выбора конкретных обращений для публикации или, напротив, для игнорирования таких случаев в зависимости от своих интересов.

Вопрос об ответственности суда или иных субъектов (адресатов) интересен тем, что при направлении внепроцессуальных обращений со стороны участника судебного процесса (или иного лица), который желает таким образом повлиять на принятие определенного решения судом, аппарат суда обязан довести до всеобщего сведения информацию о данном факте. В случае неисполнения обязанности по публикации внепроцессуального обращения в сети Интернет нарушается право на защиту другого участника

судебного процесса (например, право на защиту чести и достоинства, а также на защиту деловой репутации, если адресантом внепроцессуального обращения используются приемы указания на факты, не имеющие отношения к конкретному судебному делу либо умышленно искаженные).

Поэтому целесообразно поставить вопрос о применении какой-либо из форм юридической ответственности к лицам, имеющим в своих должностных функциях обязанность по публикации внепроцессуальных обращений.

Кроме того, есть и другой пробел в законодательстве, который допускает нарушения со стороны суда при исполнении обязанности по публикации внепроцессуальных обращений.

Внепроцессуальные обращения могут быть как письменными, так и устными (абз. 2 п. 1 ст. 10 Закона о статусе судей). В отношении опубликования направленных в суд письменных обращений сложностей не должно возникать, напротив, возникает проблема фиксации устных обращений. Закон допускает аудиофиксацию устных внепроцессуальных обращений, однако в Интернете такие обращения должны публиковаться так же, как и письменные. Обязанность по преобразованию обращений возложена на судью или аппарат суда, к которому поступило внепроцессуальное обращение. В данном случае может возникнуть ситуация искажения информации, переданной в устной форме, что может привести к нарушению прав уже адресанта обращения. Это происходит из-за неправильной конвертации внепроцессуального обращения судебным аппаратом.

Вопрос ответственности лица, направившего устное обращение, за содержание такого обращения в настоящий момент нас не интересует. Необходимо установить ответственность для сотрудников аппарата суда за искажение информации или недостоверность при ее переводе в письменный формат.

На наш взгляд, следует различать умышленное недоведение обращения до общественности от искажения информации при его передаче и халатности. Считаем, что при выявлении таких нарушений вопросы о применении ответственности должны рассматриваться индивидуально для каждого случая по аналогии с таким механизмом защиты прав участников судопроизводства, как жалобы председателю суда.

Переходя непосредственно к проблеме применения или отказа от применения юридической ответственности за направление внепроцессуальных обращений судьям или иным предусмотренным законом лицам, следует рассмотреть следующие вопросы: должны ли внепроцессуальные обращения классифицироваться по цели, заложенной адресантом? следует ли в зависимости от этого решать вопрос о назначении или не применении какой-либо из форм ответственности?

Согласно ст. 10 Закона о статусе судей запрещены всякие внепроцессуальные обращения, независимо от их содержания. Иными словами, любое направленное вне процессуального порядка или не от участника судебного разбирательства по конкретному делу обращение запрещено и, следуя установленному порядку, должно быть опубликовано. Презюмируется, что цель такого обращения — оказать влияние на принятие судом определенного решения в интересах адресанта.

Для того чтобы верно определить формы ответственности за внепроцессуальные обращения, необходимо разделить их по цели, внутреннему содержанию, смыслу на те, в которых заложено давление на суд (условно «негативные»), и те, которые направлены в суд в силу юридической неграмотности (условно «нейтральные»). Подчеркнем, что положительных внепроцессуальных обращений не существует, поскольку такие обращения вмешиваются в деятельность судей и не могут являться полезными, что подтверждается практикой.

С момента закрепления обязанности опубликовывать все внепроцессуальные обращения на официальных страницах судов РФ в Интернете было обнародовано множество писем, направленных должностными лицами разных государственных органов, которые в своих обращениях убедительно просили рассмотреть под определенным ракурсом конкретные дела, также был зафиксирован интересный случай внепроцессуального обращения одного судьи к другому с целью оказания давления для принятия необходимого первому решения по делу (решение Верховного Суда РФ от 10.11.2014 по делу № АК 14–21 [7]). Данные обращения, конечно, совершаются вне рамок судебного разбирательства и не от лиц, являющихся сторонами по делу. Кроме того, их целью является удовлетворение интересов определенных лиц. Считаем, что за направление внепроцессуальных обращений с целью оказания давления на суд для совершения определенных процессуальных действий должна быть предусмотрена административная ответственность, а направление внепроцессуального обращения должностным лицом должно считаться отягчающим обстоятельством (по аналогии с уголовным правом) и приводить к дисквалификации или отстранению от исполнения обязанностей.

Напротив, внепроцессуальные обращения, направленные субъектом в силу отсутствия у такого лица знаний или опыта в процессуальном законодательстве, не должны приводить

к назначению какой-либо из форм ответственности, поскольку в них отсутствует цель оказания давления на суд.

Кроме того, необходимо рассмотреть специфический вопрос об ответственности за внепроцессуальные обращения, поданные с целью исказить мнение о конкретном лице судебного разбирательства перед судом. Речь идет о письменных или устных обращениях, подписанных или представленных лицами, против которых излагаются факты в обращении. Несмотря на то что данный механизм косвенного влияния на судей является редким, в силу его простоты он может быть использован. Предполагается, что судьи независимы и беспристрастны, а публикация внепроцессуальных обращений является доказательством нейтрального положения судьи, однако обращение, направленное с целью порчи репутации другого лица, может быть отражено в поведении суда.

В данной статье не будут подробно рассматриваться подобные случаи, необходимо лишь отметить то, что необходимо законодательно закрепить возможность защиты своих прав против направления таких внепроцессуальных обращений.

Согласно ст. 152 ГК [8] «гражданин вправе требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности». Интересным представляется следующий аспект: согласно этой же норме «опровержение должно быть сделано тем же способом, которым были распространены сведения о гражданине, или другим аналогичным способом». Если абстрагироваться от доказывания данного нарушения и обратиться к ситуации, когда судом будет признан факт совершения деяния, порочащего честь, достоинство или деловую репутацию путем направления внепроцессуального обращения, то становится понятно, что не существует установленного нормативными или подзаконными актами порядка, закрепляющего обязанность суда публиковать опровержение направленного внепроцессуального обращения.

На наш взгляд, с учетом простоты механизма направления внепроцессуальных обращений стоит установить возможность публикации опровержения сведений, содержащихся в обращении, которое было признано судом порочащим честь и достоинство или деловую репутацию, а также установить ответственность для лиц, направивших рассматриваемые внепроцессуальные обращения.

Следует сделать вывод о том, что в настоящий момент главный вопрос о последствиях направления внепроцессуальных обращений в суд оставлен законодателем без внимания, единственная мера ответственности, которая сейчас установлена,— общественное порицание в силу самого факта публикации внепроцессуальных обращений. Мы попытались классифицировать внепроцессуальные обращения по цели их направления и содержанию, чтобы определить целесообразность применения форм ответственности к всевозможным ситуациям. Считаем, что к вопросу определения необходимости установления юридической ответственности или же отказу от ее введения нельзя подходить однообразно, следует выделить типы направляемых обращений и применять разные формы ответственности либо их совокупность.

1. См.: РГ. 2013. 5 июля.

2. См.: Там же. 1992. 29 июля.

3. См.: Выступление Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А. А. Иванова // Рос. юстиция. 2009. № 1. С. 24.

4. См.: Юдин А. В. Внепроцессуальные обращения по гражданским делам: понятие, виды, порядок раскрытия и последствия // Закон. 2013. № 10. С. 155–164.

5. См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

6. См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

7. См.: Бюллетень актов по судебной системе. 2014. № 3.

8. См.: Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

9. См.: 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.

Сокращения, принятые в издании

АСЕАН — Ассоциация государств Юго-Восточной Азии

Банк России — Центральный Банк Российской Федерации

БВС — Бюллетень Верховного Суда

БССР — Белорусская Советская Социалистическая Республика

ВВАС — Вестник Высшего Арбитражного Суда

ВВС — Ведомости Верховного Суда

ВЦИК — Всероссийский центральный исполнительный комитет

Государственная Дума — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

ЕГРП — Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним

ЕС — Европейский союз

ЗАГС — (органы) записи актов гражданского состояния

КОАГ — Совет Австралийских Правительств *(Council of Australian Governments)*

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

Минэкономразвития России — Министерство экономического развития Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

МЧС России — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

ОБСЕ — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ОДКБ — Организация Договора о коллективной безопасности

ООН — Организация Объединенных Наций

ПСЗ — Полное собрание законов

ПФР — Пенсионный фонд Российской Федерации

РГ — «Российская газета»

Роспотребнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

Росприроднадзор — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Росреестр — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

Ростехнадзор — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

Ространснадзор — Федеральная служба по надзору в сфере транспорта

Росфиннадзор — Федеральная служба финансово-бюджетного надзора

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

САФ — Совет Австралийской Федерации *(The Council For The Australian Federation*

СЗ — Собрание законодательства

СИЗО — следственный изолятор

СНГ — Содружество Независимых Государств

СНК — Совет народных комиссаров

Совет Федерации — Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

СУ — Собрание уложений

УИС — уголовно-исполнительная система

ФМС России — Федеральная миграционная служба

ФНС России — Федеральная налоговая служба

ФОМС — Фонд обязательного медицинского страхования

ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний

ФСС — Фонд социального страхования

ФССП России — Федеральная служба судебных приставов

ФТС России — Федеральная таможенная служба

ЦИК — Центральная избирательная комиссия

ЧЭС — Черноморское экономическое сообщество

ШОС — Шанхайская организация сотрудничества

Наши авторы

Акимова Наталия Викторовна — доцент кафедры уголовного права и криминологии ВГУЮ (РПА Минюста России), кандидат юридических наук (г. Москва), a.n.w@mail.ru.

Александрова Елена Валерьевна — доцент кафедры конституционного и международного права ВГУЮ (РПА Минюста России), кандидат юридических наук (г. Москва), Aleksandrova09@mail.ru.

Белоцерковский Сергей Дмитриевич — профессор кафедры прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности и участия прокурора в уголовном судопроизводстве Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент (г. Москва), S-belot2012@yandex.ru.

Большакова Дарья Константиновна — аспирант кафедры конституционного и международного права ВГУЮ (РПА Минюста России) (г. Москва), bolshakova.d.k@gmail.com.

Борсученко Светлана Алексеевна — доцент кафедры уголовного права и криминологии ВГУЮ (РПА Минюста России), кандидат юридических наук, доцент (г. Москва), bca38@mail.ru.

Браташова Юлия Александровна — доцент кафедры административного и финансового права ВГУЮ (РПА Минюста России), кандидат юридических наук (г. Москва), yuliankas@mail.ru.

Брыка Игорь Иванович — доцент кафедры уголовного права и криминологии ВГУЮ (РПА Минюста России), кандидат юридических наук (г. Москва), iibr04@mail.ru.

Дазмарова Татьяна Николаевна — доцент кафедры административного и финансового права юридического факультета Академии ФСИН России, кандидат юридических наук (г. Рязань), dazmar@yandex.ru.

Козлова Елена Борисовна — директор центра научных исследований ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук (г. Москва), kozlova@urexpert.ru

Ларичев Александр Алексеевич — доцент кафедры административного, финансового и информационного права Северного института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), кандидат юридических наук, доцент (г. Петрозаводск), alexander.larichev@gmail.com.

Левченко Ольга Владимировна — заведующая кафедрой уголовного процесса и криминалистики Оренбургского государственного университета, доктор юридических наук, доцент (г. Оренбург), levchenko195@mail.ru.

Лещук Сергей Петрович — заведующий отделом «Единый регистр трансплантации» Республиканского научно-практического центра трансплантации органов и тканей УЗ «9-я городская клиническая больница» г. Минска, кандидат медицинских наук (г. Минск), spldonor@tut.by.

Лукашов Алексей Ильич — доцент кафедры уголовного права юридического факультета БГУ, кандидат юридических наук, доцент (г. Минск), a_lukashov@tut.by.

Мищенко Елена Валерьевна — декан юридического факультета Оренбургского государственного университета, доктор юридических наук, доцент (г. Оренбург), map_1234@mail.ru.

Наумов Анатолий Валентинович — профессор кафедры уголовного права и криминологии ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук, профессор (г. Москва), yasenaum34@mail.ru.

Нехай Алан Адамович — аспирант кафедры гражданского процесса и организации службы судебных приставов ВГУЮ (РПА Минюста России) (г. Москва), alannkhy@gmail.com.

Никифорова Яна Юрьевна — аспирант кафедры гражданского и предпринимательского права ВГУЮ (РПА Минюста России) (г. Москва), nikiforova-yana@mail.ru.

Охотников Игорь Сергеевич — аспирант кафедры гражданского и предпринимательского права ВГУЮ (РПА Минюста России) (г. Москва), okhotnikov33@gmail.ru.

Рудов Антон Юрьевич — аспирант кафедры гражданского процесса и организации службы судебных приставов ВГУЮ (РПА Минюста России) (г. Москва), antony.r.law@gmail.com.

Руммо Олег Олегович — руководитель Республиканского научно-практического центра трансплантации органов и тканей УЗ «9-я городская клиническая больница» г. Минска, доктор медицинских наук, профессор, главный трансплантолог Министерства здравоохранения Республики Беларусь (г. Минск), olegrumm@tut.by.

Саенко Людмила Владимировна — заведующий кафедрой гражданского права и процесса Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), кандидат юридических наук, доцент (г. Саратов), kafedra.rpa@yandex.ru.

Сысоев Вячеслав Дмитриевич — действительный государственный советник юстиции второго класса, преподаватель кафедры адвокатуры Московского государственного института международных отношений (Университет) МИД России (г. Москва), advokat@mgimo.ru.

Торбин Юрий Григорьевич — профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук, профессор (г. Москва), torbinug@rambler.ru.

Фомиченко Михаил Петрович — профессор кафедры конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), доктор юридических наук (г. Одинцово), fomichenkom.p@mail.ru.

Our Authors

Akimova Natalia Viktorovna — the assistant professor of the Criminal Law and Criminology Chair of the All-Russian State University of Justice, PhD in Law (Moscow), a.n.w@mail.ru

Aleksandrova Elena Valeryevna — the assistant professor of the of the Constitutional and International Law Chair of the All-Russian State University of Justice, PhD in law (Moscow), Aleksandrova09@mail.ru.

Belotserkovsky Sergey Dmitrievich — the professor of the of the Chair of Prosecutor's Supervision over Execution of Laws in the Operational-Search Activity and the Participation of the Prosecutor in Criminal Proceedings of the Academy of the R.F. Prosecutor General's Office, PhD in law (Moscow), S-belot2012@yandex.ru.

Bolshakova Darya Konstantinovna — the post-graduate of the Constitutional and International Law Chair of the All-Russian State University of Justice (Moscow), bolshakova.d.k@gmail.ru.

Borsuchenko Svetlana Alexseevna — the assistant professor of the Criminal Law and Criminology Chair of the All-Russian State University of Justice, PhD in Law (Moscow), bca38@mail.ru.

Bratashova Yulia Aleksandrovna — the assistant professor of the Administrative and Financial Law Chair of the All-Russian State University of Justice, PhD in law (Moscow), yuliankas@mail.ru.

Bryka Igor Ivanovich — the assistant professor of the Criminal Law and Criminology Chair of the All-Russian State University of Justice, PhD in law (Moscow), iibr04@mail.ru.

Dazmarova Tatiana Nikolaevna — the assistant professor of the Administrative and Financial Law Chair of the Law Faculty of the Academy of the Federal penitentiary service of Russia, PhD in law (Ryazan), dazmar@yandex.ru.

Fomichenko Mikhail Petrovich — the professor of the Constitutional and International Law Chair of the All-Russian State University of Justice, the doctor of law (Odintsovo), fomichenkom.p@mail.ru.

Kozlova Elena Borisovna — the director of the Center for Scientific Research of All-Russian State University of Justice, the doctor of law (Moscow), kozlova@urexpert.ru.

Larichev Alexander Alekseevich — the assistant professor of the Administrative, Financial and Information Law Chair of the Northern Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice, PhD in Law (Petrozavodsk), alexander.larichev@gmail.com.

Leshchuk Sergey Petrovich — the head of the "One Transplant Registry" Centre of organ and tissue transplantation, PhD (Minsk), spldonor@tut.by.

Levchenko Olga Vladimirovna — the head of the Criminal Process and Criminalistic Chair of the Orenburg State University, the doctor of law (Orenburg), levchenko195@mail.ru.

Lukashov Alexey Ilyich — the assistant professor of the Criminal Law Chair of the Law Faculty of the Belarusian State University, PhD in law (Minsk), a_lukashov@tut.by.

Mishchenko Elena Valeryevna — the dean of the Law Faculty of Orenburg State University, the doctor of law (Orenburg), map_1234@mail.ru.

Naumov Anatoliy Valentinovich — the professor of the Criminal Law and Criminology Chair of the All-Russian State University of Justice, the doctor of law, professor (Moscow), yasenaum34@mail.ru.

Nekhay Alan Adamovich — the post-graduate of the Civil Procedure and Organizations Bailiff Service of the All-Russian State University of Justice (Moscow), alannkhy@gmail.com.

Nikiforova Yana Yurievna — the post-graduate of the Civil and Business Law Chair of the All-Russian State University of Justice (Moscow), nikiforova-yana@mail.ru.

Okhotnikov Igor Sergeevich — the post-graduate of the Civil and Business Law Chair of the All-Russian State University of Justice (Moscow), okhotnikov33@gmail.ru.

Rudov Anton Yurievich — the post-graduate of the Civil Procedure and Organizations Bailiff Service of the All-Russian State University of Justice (Moscow), antony.r.law@gmail.com.

Rummo Oleg Olegovich — the Head of the RSPC "Transplantation of organs and tissues", doctor of medical sciences, professor (Minsk), olegrumm@tut.by.

Saenko Lyudmila Vladimirovna — the head of the of the Civil Law and Procedure Chair of the Povolzhsky Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice, PhD in law (Saratov), kafedra.rpa@yandex.ru.

Sysoev Vyacheslav Dmitrievich — the state counselor of Justice of the Russian Federation, 2nd class, the teacher of the Advocatship Chair of MGIMO-University (Moscow), advokat@mgimo.ru.

Torbin Yury Grigorievich — the professor of the of the Criminal Procedure and Criminalistics Chair of the All-Russian State University of Justice, the doctor of law (Moscow), torbinug@rambler.ru.

Подписку на журнал
«Вестник Российской правовой академии»
можно оформить по каталогу
«Газеты, журналы»
Агентства «Роспечать»

ПОДПИСНОЙ ИНДЕКС
46834

в любом почтовом отделении.