



ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА

НАУЧНО - ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

**№ 1
2019**

Журнал входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени доктора кандидата наук

СОДЕРЖАНИЕ

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

- Гомонов Н.Д., Пирогов П.П., Тимохов В.П., Туманов А.А. Тюремная реформа второй половины XIX века и вопросы кадрового обеспечения мест лишения свободы в Российской империи 3
- Васильев Ф.П. Ограничения имплементации общей теории преступлений Готтфредсона и Хирши 11
- Карева А.В. Из истории выборов и народоправства в России 15

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

- Волочковская М.А. Законодательная основа института высших должностных лиц субъектов РФ 22

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО. ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО. СЕМЕЙНОЕ ПРАВО. МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

- Канатов Т.К. Конституция Российской Федерации и влияние ее на авторское и смежное право стран ЕАЭС в рамках унификации и гармонизации законодательства, исключительных прав 26
- Трюфилкина Т.В. Защита семейных прав по законодательству Российской Федерации 30

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО. НАЛОГОВОЕ ПРАВО. БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

- Крохина Ю.А. Юридическая сущность комплаенс-контроля в хозяйствующих субъектах с государственным участием 35
- Моньков И.А. Правовые основы финансового контроля на территории особых экономических зон в Российской Федерации 40

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО. ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО. АГРАРНОЕ ПРАВО

- Дилевич Я.Б., Исламова Э.Р. Актуальные проблемы обеспечения законности на Байкальской и Иссик-Кульской природных территориях 43

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ. УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

- Жуйкова Т.И., Дудоров Т.Д. Дифференциация форм разрешения уголовного дела по существу: легальный и доктринальный подходы 47
- Кетенчиева Е.С. Ксенофобия как детерминант преступности мигрантов 53

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО. ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

- Куимчиде Д.Д. Недобросовестность как основание отказа в признании и приведении в исполнение решения иностранного суда или арбитража в связи с противоречием публичному порядку 56
- Корджиду Р.Д. Проблемы пропорционального ограничения пределов реализации свободы слова в контексте недопустимости осуществления цензуры и принуждения к самоцензуре 60

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

- Ловачева Н.Н. Перспективы административно-правового регулирования системы управления гражданской службой России 64
- Свешников Г.А. Подсудность дел по жалобам на постановления и решения по делам об административных правонарушениях 69

Учредитель: ООО «Издательство КНОРУС»

Свидетельство о регистрации СМИ
ПИ № ФС 77-74313 выдано 23.11.2018

ISSN 2220-5500

Адрес редакции: 117218, Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2
E-mail: jur-science@mail.ru Сайт: www.jurnauka.ru

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

- Ашмарина Елена Михайловна, доктор юридических наук, профессор, Российский государственный университет правосудия
- Багреева Елена Геннадиевна, доктор юридических наук, профессор, Финансовый университет при Правительстве РФ
- Барабанова Светлана Васильевна, доктор юридических наук, доцент, Казанский национальный исследовательский технологический университет
- Бирюков Павел Николаевич, доктор юридических наук, профессор, Воронежский государственный университет
- Галушкин Александр Александрович, кандидат юридических наук, доцент, Академик РАН, Российская академия естественных наук
- Казачкова Земфира Мухарбиевна, доктор юридических наук, профессор, Всероссийский государственный университет юстиции
- Калининченко Павел Алексеевич, доктор юридических наук, профессор, Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)
- Кожанков Антон Юрьевич, кандидат юридических наук, Московский государственный институт международных отношений (университет)
- Липатов Эдуард Георгиевич, доктор юридических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
- Малько Александр Васильевич, доктор юридических наук, профессор, Институт государства и права РАН
- Мамитова Наталия Викторовна, доктор юридических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
- Махтаев Махтай Шапиевич, доктор юридических наук, профессор, Московский государственный институт международных отношений (университет)
- Мещерякова Ольга Михайловна, доктор юридических наук, доцент, Российский университет дружбы народов
- Мордовец Александр Сергеевич, доктор юридических наук, профессор, Всероссийский государственный университет юстиции
- Пашенцев Дмитрий Алексеевич, доктор юридических наук, профессор, Московский городской педагогический университет
- Рузакова Ольга Александровна, доктор юридических наук, профессор, Финансовый университет при Правительстве РФ
- Сангаджиев Бадма Владимирович, доктор юридических наук, доцент, Российский университет дружбы народов
- Степанян Армен Жоресович, кандидат юридических наук, доцент, Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)
- Цареградская Юлия Константиновна, доктор юридических наук, доцент, Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)
- Чаннов Сергей Евгеньевич, доктор юридических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
- Четвериков Артем Олегович, доктор юридических наук, профессор, Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)
- Чихладзе Леван Теймуразович, доктор юридических наук, профессор, Российский университет дружбы народов
- Шохин Сергей Олегович, доктор юридических наук, профессор, Московский государственный институт международных отношений (университет)
- Щукина Татьяна Владимировна, доктор юридических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Главный редактор:
Кашкин Сергей Юрьевич, доктор юридических наук, профессор

Заместитель главного редактора:
Коровяковский Денис Геннадьевич, кандидат юридических наук, доцент

Отпечатано в типографии ООО «Русайнс»,
117218, Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2
Тираж 300 экз. Подписано в печать: 6.02.2019
Цена свободная

Все материалы, публикуемые в журнале, подлежат внутреннему и внешнему рецензированию

Contents

THEORY AND HISTORY OF LAW AND STATE.

HISTORY OF STUDIES ON LAW AND STATE

- Gomonov N.D., Pirogov P.P., Timokhov V.P., Tumanov A.A.* The prison reform of the second half of the XIX century and the issues of staffing prisons in the Russian Empire 3
- Vasiliev F.P.* Limitations on the implementation of the general theory of crimes by Gottfredson and Hirshi 11
- Kareva A.V.* From the history of elections and democracy in Russia 15

CONSTITUTIONAL LAW. CONSTITUTIONAL JUDICIAL PROCESS. MUNICIPAL LAW

- Volochkovskaya M.A.* Legislative basis of the institute of the highest officials of subjects of the Russian Federation 22

CIVIL LAW. ENTREPRENEURIAL LAW. FAMILY LAW. INTERNATIONAL PRIVATE LAW

- Kanatov T.K.* The Constitution of the Russian Federation and its influence on the copyright and related rights of the EAEU countries in the framework of the harmonization and harmonization of legislation, exclusive rights 26
- Trufilkina T.V.* Protection of family rights under the laws of the Russian Federation 30

FINANCIAL RIGHT. TAX LAW. BUDGET LAW

- Krokhina Yu.A.* The legal essence of compliance control in business entities with state participation 35
- Mon'kov I.A.* Legal framework for financial control in the special economic zones in the Russian Federation ... 40

LAND LAW. NATURAL RESOURCE LAW.

ECOLOGICAL LAW. AGRARIAN LAW

- Ditsevich Ya.B., Islamova E.R.* Actual problems of ensuring the rule of law in the Baikal and Issyk-Kul natural territories 43

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY. CRIMINAL EXECUTIVE LAW

- Zhuikova T.I., Dudorov T.D.* Differentiation of the forms of resolution of a criminal case on the merits: legal and doctrinal approaches 47
- Ketenchieva E.S.* Xenophobia as a determinant of migrant crime 53

INTERNATIONAL LAW. EUROPEAN LAW

- Kimchide D.D.* Unscrupulousness as a basis for refusal to recognize and enforce a decision of a foreign court or arbitration due to a contradiction of public order 56
- Kurdzhidu R.D.* Problems of proportional restriction of the limits of the implementation of freedom of speech in the context of the inadmissibility of the implementation of censorship and coercion to self-censorship 60

ADMINISTRATIVE LAW. ADMINISTRATIVE PROCESS

- Lovacheva N.N.* Prospects of administrative and legal regulation of the civil service management system of Russia 64
- Sveshnikov G.A.* Jurisdiction of cases on complaints against decisions and decisions on cases of administrative offenses 69

Тюремная реформа второй половины XIX века и вопросы кадрового обеспечения мест лишения свободы в Российской империи

Гомонов Николай Дмитриевич,

доктор юридических наук, профессор, кафедра юриспруденции, АНО ВО Московский гуманитарно-экономический университет, Северо-Западный институт (филиал) (г. Мурманск), gomonov_nikolay@mail.ru;

Пирогов Павел Павлович,

кандидат юридических наук, кафедра юриспруденции, АНО ВО Московский гуманитарно-экономический университет, Северо-Западный институт (филиал) (г. Мурманск), ppp17@mail.ru;

Тимохов Виктор Петрович;

кандидат юридических наук, доцент, кафедра государственных и гражданско-правовых дисциплин, Рязанский филиал ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя», tvp1986@yandex.ru;

Туманов Андрей Андреевич,

кандидат философских наук, доцент, кафедра юриспруденции, АНО ВО Московский гуманитарно-экономический университет, Северо-Западный институт (филиал) (г. Мурманск), sir.tumanov2015@yandex.ru

В статье анализируются основные положения и последствия тюремной реформы второй половины XIX века, вопросы правового закрепления основных ее мероприятий. Исследуются принципы и особенности управления тюремной системой, комплектования личным составом тюремных учреждений в Российской империи в период реформ второй половины XIX века. Показаны основные функции, права, полномочия, обязанности и критерии продвижения по службе служащих указанных учреждений, начиная с рядового надзирателя и до начальника тюрьмы, а также вспомогательного персонала (священников, мастеров, учителей и т.п.). Отдельное внимание уделено характеристике нормативных требований, предъявляемых к указанным лицам. Излагается содержание основных правовых норм по вопросам социальной защиты персонала тюрем (денежное содержание, пенсии, различные формы стимулирования и обеспечения).

Ключевые слова: Тюрьма, тюремная реформа, управление местами заключения, тюремные инспекции, осужденные, наказание, лишение свободы, личный состав, персонал, исправление, воспитание, служба, денежное довольствие, поощрения, наказания.

После крестьянской реформы 1861 года ситуация в России продолжала оставаться напряженной вследствие усиления классовой борьбы. Главным средством самодержавия по удержанию власти в указанный период избирается тюрьма, которая была наиболее применяемой мерой наказания. Однако в том неудовлетворительном состоянии, в котором она прибывала, тюрьма не могла в полной мере обеспечить решение поставленных перед ней задач.

В тот момент тюремное дело в империи, по мнению специалистов, было полностью дезорганизовано, на местах отсутствовали органы, способные организовать эффективное управление тюремными учреждениями [1, с.35]. Между центральными органами управления местами заключения (департаментом полиции исполнительной МВД) и местными органами (губернскими правлениями и тюремными комитетами Общества попечительного о тюрьмах) не было надлежащего взаимодействия.

Исходя из этого Государственный Совет посчитал необходимым организовать в исправительно-карательных учреждениях империи единообразное управление, поэтому осуществление тюремной реформы стало остро необходимым.

Попытки некоторого реформирования тюремных учреждений предпринимались и ранее, когда в 1819 году было учреждено вышеупомянутое Российское «Попечительное о тюрьмах общество». Однако это преобразование не смогло разрешить главных проблем тюремной системы.

В 1877 году при Государственном Совете учреждается специальная Комиссия по тюремным преобразованиям, состоящая из высших государственных сановников. Анализируя практику исполнения наказаний комиссия признала излишне многосложной систему исправительных наказаний.

Анализируя содержание реформы, профессор С.В. Познышев отмечал, что в России «никогда не делалось попытки провести какую-либо одну тюремную систему во всем государстве и, по крайней мере, в более или менее значительной части империи. Никогда тюремное дело не было у нас проникнуто каким-либо пенитенциарным воззрением, которое с большей или меньшей полнотой выражалось бы на практике» [2, с. 130].

Начиная с 1880-х гг. и вплоть до I мировой войны количество тюрем последовательно увеличивалось. Тюрьма рассматривалась в империи в качестве неотъемлемой части русской действительности. Расходы на ее содержание постоянно росли. Постройка каждой новой тюрьмы преподносилась обывателю как немалое общественное благо, ее открытие сопровождалось торжествами как событие большой государственной важности [1, с. 45-46].

Характерной особенностью российской действительности являлась не только недостаточная правовая регламентация порядка и условий исполнения наказания, но и крайне слабая теоретическая база деятельности пенитенциарных учреждений. Исследователи отмечали, что в России не было спроса на пенитенциарные знания по причине того, что вся сложность, психологическая трудность и огромное значение пенитенциарного дела недостаточно осознавались, прежде всего, на высшем уровне руководства страной. Поэтому тюрьма, с течением времени изменяя внешний вид, продолжала оставаться по своему внутреннему содержанию «мертвым домом» [2, с. 13]. Такое положение дел в сфере теории тюремоведения сохранялось вплоть до конца XIX века.

Развитие мировой тюремной практики подтолкнуло деятелей в сфере тюремоведения к необходимости обсуждать актуальные проблемы обмениваться мнениями, знакомиться с передовым практическим опытом и совместно вырабатывать примерные направления совершенствования тюремного устройства. Так, в 1846 г. во Франкфурте-на-Майне состоялся первый международный тюремный конгресс. За ним вскоре последовал другой – в Брюсселе (1847 г.) и третий – снова во Франкфурте (1857 г.). Государства первоначально на них не имели официального представительства, они представляли собой общественные мероприятия. Лишь с 1872 г. (Лондон) конгрессы стали носить официальный межгосударственный характер. Практически во всех из них, проводившихся до 1905 года включительно, Россия принимала активное участие, а один из конгрессов даже прошел в Санкт-Петербурге (1890 г.). Переизданный в том же году «Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражей» явно впитал в себя основные идеи этого форума.

Тюремные конгрессы имели большое значение, явились весьма важным способом работы над совершенствованием деятельности тюремных учреждений, а их труды – чрезвычайно ценным вкладом в науку тюремоведения.

В процессе тюремной реформы в первую очередь совершенствовалась и правовая база. В 1890 году был принят Устав о содержащихся под стражей [3], разграничивающий правовой статус подследственных и осужденных. Устав также определил основные управленческие органы тюремного ведомства, объем и разделение их функций и полномочий, пределы и направления деятельности Общества попечительного о тюрьмах, регламентировал порядок применения мер дисципли-

нарного воздействия на нарушителей режима содержания, ввел элементы прогрессивной системы отбывания наказания и порядка применения условно-досрочного освобождения осужденных.

В начале XX в. издается ряд весьма важных законов: «О воспитательно-исправительных заведениях для несовершеннолетних» (от 19 апреля 1909 г.), «Об условном досрочном освобождении» (от 22 июня 1909 г.), Об учреждении школ для тюремных надзирателей (от 13 июня 1913 г.), а также ряд ведомственных нормативных правовых актов (циркуляров, инструкций). 28 декабря 1915 года министром юстиции утверждается Общая тюремная инструкция [4], ставшая одним из основных документов, регламентирующих исполнение наказания. Данный документ, по утверждению исследователей, сконцентрировал в себе все последние достижения мировой тюремной науки и практики, позволявшие достаточно эффективно организовать и регламентировать исполнение наказания в виде лишения свободы [5, с. 18]. К сожалению, последующие революционные события не позволили в полной мере претворить их в жизнь.

Тюремная политика второй половины XIX в. предусматривала также оказание на осужденных определенного морально-воспитательного и идеологического воздействия. Это делалось посредством религиозного воспитания. Закон от 15 июня 1887 г. относил состоящих при местах заключения священников, дьяконов и псаломщиков к аппарату управления местами лишения свободы, т.е. к официальному должностным лицам [6]. По должностному окладу священник приравнивался к смотрителю (начальнику) тюрьмы.

Статья 244 Общей тюремной инструкции определяла: «Духовно-нравственное воздействие на арестантов имеет своим назначением внушение им правильных понятий о религии и об общих гражданских обязанностях, требующих преданности Престолу и Отечеству и почитания соответствующим законам и властям» [7, с. 63].

Церковь для решения этой задачи осуществляла подготовку, издание и распространение специальной целевой религиозной литературы для заключенных, организацию библиотечного дела в тюрьмах и общее обучение заключенных. Постепенно наблюдается эволюция в использовании различных средств, форм и методов воздействия на заключенных в процессе исполнения заключения. Последовательно расширяется круг лиц, привлекаемых к работе с заключенными, более разнообразными становятся формы воздействия на сознание осужденных.

В результате тюремной реформы в МВД Российской империи сформировалась трехзвенная система управления тюремными учреждениями: центральное, среднее и низовое управленческие звенья.

Департамент полиции исполнительной МВД, отвечавший до реформы за тюремное дело, и сложившаяся на местах система тюремного управления оказались не в состоянии решать за-

дачи, которые царское правительство ставило перед местами заключения.

Центральным звеном управления тюремной системы стало Главное тюремное управление (ГТУ), учрежденное в 1879 г. Под его руководством и при непосредственном участии осуществлялись реформационные преобразования тюремного ведомства, разрабатывалась правовая база деятельности тюремных учреждений, их состава, структуры, формировался управленческий аппарат.

Совершенно уникальным институтом, не имеющим зарубежных аналогов, было создание в составе ГТУ Тюремной инспекции, на которую возлагались обязанности по осуществлению ревизования местных тюремных учреждений, руководство их деятельностью, а также разработка законопроектов по соответствующим вопросам.

30 июня 1879 года в МВД утверждаются «Временные правила для первоначального руководства тюремным инспекторам во время командировок с целью осмотра и ревизии учреждений, входящих в состав карательной системы» [8]. В них определялся общий порядок инспектирования, детально регламентировался круг вопросов, которые подлежали проверке, среди которых была и оценка качества личного состава администрации мест заключения (с анализом денежного содержания, порядка распределения между сотрудниками служебных обязанностей, а также оценкой степени подготовленности и пригодности отдельных лиц администрации и надзора к эффективному исполнению служебных обязанностей).

Тюремные инспектора имели право беспрепятственно входить во все помещения мест заключения, лично общаться с заключенными, знакомиться со служебными документами, но не вправе были делать собственные служебные распоряжения, кроме специально оговоренных случаев [7, с. 91].

Одновременно с созданием института тюремных инспекторов учреждается новый коллегиальный орган – Совет по тюремным делам, включающий в себя лиц из высшего эшелона власти, представляющих различные ведомства. Целями его деятельности были: обеспечение реализации карательной политики государства, усиление карательных функций, совершенствование управления местами заключения. Однако, на практике совет по различным причинам был практически нежизнеспособным, поскольку входившие в его состав члены работали на общественных началах и не могли уделять его проблемам достаточного внимания. Реальная же власть по руководству всей системой мест заключения находилась в руках ГТУ.

Продолжая попытки влияния на систему исполнения наказания, правительство возлагает соответствующие функции и на Государственный Совет. Для этого в январе 1881 г. императорским указом утверждается Положение Комитета министров, в соответствии с которым высшее руководство всей тюремной частью гражданского ведомства было поручено члену государственного

Совета статс-секретарю К.К. Гроту «с предоставлением ему в этом отношении лично и в виде временной меры: прав и обязанностей министра внутренних дел как по званию Президента Попечительного о тюрьмах общества, так и по руководству Главным тюремным управлением и права участвовать, с правом голоса, в суждениях по тюремным делам в высших государственных учреждениях и заменять министра внутренних дел в Правительствующем Сенате и в сношениях со всеми местными лицами по означенным делам» [9, с. 60]. Однако и эта мера не оказала значительного влияния на деятельность ГТУ.

В числе мер, направленных на совершенствование управления тюремной системой в ходе реформы, была передача ее в 1895 году в подчинение Министерства юстиции, что было воспринято весьма неоднозначно [10, с. 130] [11, с. 245].

Тем не менее, ГТУ постепенно, но настойчиво расширяло объем своих функций путем подчинения себе центральных и местных органов тюремного управления, распространяя свою власть на новые категории тюремных учреждений.

Начальник ГТУ мог замещать министра юстиции в качестве президента Общества попечительного о тюрьмах. Он же, по предварительному согласованию с министром юстиции, определял служебные обязанности помощников, а также порядок исполнения его функций в случае его болезни или отсутствия [1, с. 94]. В непосредственном распоряжении начальника ГТУ находились инспектора, которые помимо контрольных функций могли по поручению начальника ГТУ исполнять обязанности заведующих отдельными делопроизводствами на правах помощников начальника.

При осуществлении ведомственной реформы ГТУ активно использовал зарубежный тюремный опыт, внедряя его в практику с учетом своей специфики. В частности, по примеру местного управления тюрьмами Парижа в составе ГТУ в 1880 г. было учреждено постоянное совещание и разработано положение о нем. Совещание работало под председательством начальника ГТУ и решало широкий круг вопросов. В его состав входили помощники начальника, главный инспектор пересылки арестантов, тюремные инспектора, старшие и младшие делопроизводители.

Реформирование коснулось и среднего звена управления тюремной системы. Функционирующие в губерниях Тюремные комитеты Общества попечительного о тюрьмах лишь номинально относились к системе управления местами заключения. На практике их роль была незначительна. Поэтому реформа тюремной системы, не упраздняя эти комитеты, предусматривала создание дополнительного управленческого звена тюремной системы на губернском и областном уровнях с определенными полномочиями, хотя этот процесс и не был до конца доведен.

Управление местами заключения гражданского ведомства на среднем уровне осуществлялось местными властями: губернаторами, начальниками областей и градоначальниками.

Законом от 31 марта 1890 г. для местного управления тюремной частью были учреждены в некоторых местностях губернские тюремные инспекции [12]. В течение 1890-1896 гг. такие инспекции были созданы в 24 губерниях, а к началу 1913 г. числилось уже 35 губернских тюремных инспекторов и 21, исполняющих эти должности [2, с. 255].

Губернские тюремные инспекции образовывались по решению Государственного Совета, утвержденному указом императора. Губернский тюремный инспектор становился фактически главой местного тюремного управления, наделялся определенной дисциплинарной властью. Годовое содержание в 1898 г. тюремного инспектора по статьям тюремной сметы Министерства юстиции обходилось казне в сумме 2450 руб., его помощника – 1 764 руб., секретаря при тюремном инспекторе – 88 руб. [13, с. 8-9].

Отдельно следует отметить особенности управления местами заключения в Санкт-Петербурге, Царском Селе и Москве. Данные учреждения подчинялись Санкт-Петербургскому и Московскому губернаторам. За деятельностью мест лишения свободы в этих городах наблюдали особые наблюдательные комиссии, в состав которой входили назначаемые Министром юстиции члены (представители благотворительных тюремных комитетов, чиновники прокурорского надзора, а также представители, избираемые городскими думами) [14, с. 75].

Что касается низового звена тюремной системы, то длительный период времени деятельность тюрем определялась произволом местных властей. В ходе проведения тюремной реформы был предпринят ряд практических шагов по оптимизации штатного состава, повышению требований к тюремным служащим и другие меры по улучшению кадрового обеспечения тюремных учреждений.

Законом от 15 июня 1887 г. к органам управления мест заключения были отнесены: начальники тюрем и их помощники; помощники начальников тюрем или смотрительницы, заведующие женским отделением; священники, диаконы и псаломщики, состоящие при местах заключения; врачи, фельдшеры и фельдшерницы [15]. Позже эти положения были закреплены в Общей тюремной инструкции 1915 г., которая пополнила этот список учителями, библиотекарями, акушерками, техниками, механиками, инструкторами (мастерами и мастерицами), а также лицами занимающимися письмоводством и счетоводством в тюремной конторе. Функции их в сущности были понятны. Тюремный врач, в частности, должен был наблюдать за санитарным состоянием всех тюремных помещений и за соблюдением требований гигиены во всем тюремном учреждении, а также за больными в тюремных больницах.

Об учителях и о школах в Уставе о содержащихся под стражей не было специальных постановлений. Вопрос о них затрагивался в нормах Общей тюремной инструкции, а также в специальных нормативных актах [16].

Что касается тюремных священников, то их основные обязанности сводились к трем направлениям: совершение богослужения и треб в тюремной церкви; преподавания закона Божия и, по возможности других предметов в тюремных школах, а также общее наблюдение за правильностью преподавания в этих школах; всяческое содействие развитию школьных мероприятий; беседы с арестантами для увещевания и назидания в целях духовно-нравственного исправления.

Функции начальника тюрьмы условно подразделялись на административные, хозяйственные и воспитательные. К административным относились: решение кадровых вопросов, использование дисциплинарной власти в отношении подчиненного аппарата [17, с. 1492]. Хозяйственные охватывали широкий круг вопросов, начиная от содержания тюремных помещений, организации труда заключенных и заканчивая ведением делопроизводства [17, с. 1495]. Воспитательные же функции были направлены как на арестантов, так и на тюремный персонал (контроль за подчиненными).

Для обсуждения наиболее важных вопросов рекомендовалось создавать в тюрьмах советы во главе с начальниками тюрем [2, с. 267-274].

До реформы порядок замещения должностей кандидатами и расстановка тюремных штатов были настолько разнообразны, насколько разнообразна была ведомственная принадлежность органов и учреждений тюремной системы. Разные министерства (внутренних дел, юстиции, военное и морское), а также духовное ведомство решали вопросы кадрового обеспечения «своих» мест заключения традиционными для себя методами, а, соответственно, разобщенно, исходя их назначения каждого из этих ведомств и значимости для них пенитенциарной деятельности. Законодательное решение кадровых вопросов мест заключения в дореформенный период определялись в индивидуальном для каждого места заключения порядке.

Наряду с начальниками (директорами, смотрителями) различных мест заключения, основными штатными должностями были чины тюремной стражи, осуществлявшие выполнение основной задачи тюрьмы – изоляцию преступников и пресечение их побегов. Этим приоритетом и определялось их преобладание в структуре тюремных должностей.

Тем не менее, самое основное внимание уделялось все тем же лицам, возглавляющим места заключения, а их правовой статус регламентировался более тщательно.

Анализ дореформенного законодательства показывает, что законодатель часто идет по пути учреждения первоначально только должности смотрителя (управляющего) вновь образованного места заключения [18], а лишь затем учреждает штат иных должностей, в зависимости от числа заключенных и объема развития арестантского хозяйства [19].

На пост начальника ГТУ должны были назначаться лица, с одной стороны, с большим служебным

опытом, а с другой стороны – с высшим юридическим образованием, большими знаниями в области тюремоведения в России и за границей [17, с. 1451].

Подобные требования предъявлялись и к другим основным чинам ГТУ.

Что касается среднего управленческого звена тюремного ведомства, то должности губернского тюремного инспектора был присвоен V класс по чинопроизводству, 1 степень III разряда по пенсии и оклад содержания в 2500 руб. в; должности помощника губернского тюремного инспектора – VI класс по чинопроизводству, 2 степень III разряда по пенсии и оклад содержания 1800 руб.; должности секретаря губернской тюремной инспекции – VIII класс по чинопроизводству, VII разряд по пенсии и оклад содержания в 900 руб. в год. Оклад начальнику тюрьмы был назначен в пределах 400-1500 руб. в год, что представлялось довольно небольшим [20, с. 1495].

ГТУ рассматривало Тюремную инспекцию в качестве основного руководящего звена в системе управления местами заключения. По мнению начальника ГТУ А.П. Соломона «...эти обстоятельства побуждают с особой тщательностью относиться к выбору лиц, назначаемых на должности губернской инспекции. Помимо нравственных качеств от этих лиц следует требовать: знание законоположений, относящихся по тюремной части, достаточного опыта в делопроизводстве, знакомства с внутренними тюремными порядками и с тюремным хозяйством. Сверх этого весьма важным условием является личная, возможно близкая известность Главного тюремного управления и отсюда уверенность, что чинами инспекции будет вполне усвоено направление, даваемое делу из центра» [21, с. 1495].

Относительно штатного состава непосредственного управления местами заключения можно отметить, что численность этой категории тюремных служащих в наибольшей степени зависела от количества мест заключения и числа заключенных. Существенное изменение в этих штатах произошло лишь по закону от 9 мая 1911 года, когда было установлено семь разрядов начальников тюрем и для каждого разряда – число должностей и особый оклад жалованья и столовых денег [22].

По своему служебному положению чины тюремной стражи приравнивалась к службе низших полицейских чинов (околоточных и портовых полицейских надзирателей) [23].

При этом правовой статус нижних тюремных чинов, будучи в дореформенный период недостаточно высоким, в пореформенный период постепенно стал возрастать.

Следует отметить неуклонное стремление ГТУ к увеличению численности тюремной стражи. Этому способствовало, с одной стороны, последовательная замена военного караула вольнонаемной стражей и, с другой стороны, значительно увеличивающееся количество заключенных. Один надзиратель назначался на каждые 20 арестантов, хотя к 1914 г. этот норматив существенно понизился [24, с. 24].

Это стало результатом политики неуклонного роста общего количества чинов тюремной стражи и прогрессивного улучшения их материального положения.

Таким образом, развитие системы тюремных учреждений в рассматриваемый период неизменно сопровождалось проблемой обеспечения их кадровым аппаратом. Решить данную задачу возможно было только путем целенаправленной деятельности правительства по качественному отбору и профессиональному обучению кандидатов, постоянной заботе о тюремных чинах, их социально-правовом положении в обществе. По этому поводу министр юстиции в своей записке от 1911г. писал: «Можно с уверенностью сказать, что тюремная часть никогда и нигде не может быть приведена в порядок, даже при наилучшей постановке ее материального оборудования, если тюремные должности не будут замещены достаточно знающими, опытными и преданными своему делу людьми. Привлечь этих людей на столь тяжелую, тревожную и опасную службу, как тюремная, возможно только предоставив им надлежащее вознаграждение за их труд...» [1, с. 109].

Еще Дж. Кеннан, американский тюремный исследователь XIX века, указывал на исключительность роли персонала в тюремной системе России: «Я думаю, что ни в одной стране, кроме России, не найти такой системы наказаний, при которой прихоть и произвол начальства играли бы столь решающую роль, при которой усмотрение властей отводило бы закону очень скромную роль» [24, с. 6]. По его свидетельству все тюрьмы России в действительности не имели единообразной системы и методики управления, причин чего было множество. Очевидно, под воздействием этих причин правительство, желая усовершенствовать тюремную систему, скорее идет по пути «совершенствования» личного состава учреждений и органов этой системы, нежели качественного улучшения законодательной базы исполнения наказаний.

К лицам, отдающим свои силы тюремному делу, предъявлялись весьма высокие требования: «Будучи обязан не только заведовать преступниками, но и исправлять их, тюремный служащий должен соединять в себе безупречную нравственность, справедливость, гуманность вместе с твердостью характера, мужеством и самоотверженною преданностью долгу» [26, с. 690-691].

Далее, также, отмечалось, что при исполнении служебных обязанностей «служащий в тюрьме должен быть строг, человечен и справедлив. Строгий в смысле поддержания дисциплины и порицания всех нарушений тюремных правил. Человечен в смысле признания заключенного за меньшего брата, впавшего в преступление по разным обстоятельствам, которого надо не уничтожать как врага, а лечить как больного. Справедливым в смысле наказания и поощрения по вине и достоинствам, а не из корыстных и других целей. Он должен постоянно заботиться о том, чтобы находясь на службе, быть там для действительной пользы, а не для вида» [27, с. 2].

Н. Лучинский отмечал, что вряд ли в государстве есть другой чиновник, к которому бы предъявлялось столько самых разнообразных и сложных требований, как к начальнику тюрьмы. «В обращении с арестантами он должен быть тверд и неустрашим, неумолимо строг, но отнюдь не жесток, не груб и, во всяком случае, справедлив. В то же время он должен - и это труднее всего - понимать арестанта, видеть его насквозь и в каждый данный момент знать настроение своей тюрьмы...» [28, с. 259].

Н. Лучинский также отмечал, что в идеальном начальнике тюрьмы должны совмещаться все возможные профессии: в одно и то же время он воин и администратор, интендант и архитектор, техник и коммерсант и даже психиатр и юрист [28, с. 260].

Однако повсеместно признавалось, что любой начальник тюрьмы может эффективно исполнять свои функции только при наличии удовлетворительного нижестоящего персонала [29, с. 57]. При этом главным критерием при отборе кандидатов на тюремные должности признавалась их политическая благонадежность (об этом давалась специальная подписка при поступлении на службу) [30, с. 57].

Однако комплексных регламентов определения на службу в тюремное ведомство не существовало вплоть до издания проекта Общей тюремной инструкции 1912 года, объединившей в себе нормы всех ранее принятых по кадровым вопросам правовых актов, но применительно только к отдельным категориям служащих и мест заключения. Лица тюремно-административных должностей подразделялись на две основные категории: высших (директор тюрьмы и его непосредственные помощники) и низших (старшие и младшие надзиратели и надзирательницы, а равно и прочие тюремные служители).

Большие трудности при этом представляло пополнение состава низших должностей администрации, во-первых, по причине их многочисленности, а, во-вторых, по причине того, что при небольших жалованиях содержания трудно было найти достаточно подготовленных лиц. Учреждать же специальные школы тюремных надзирателей, по примеру некоторых западных государств, в России не представлялось возможным.

Эту проблему предпочитали решать путем привлечения на службу отставных военных и бывших полицейских (в т.ч. по состоянию здоровья утративших способность к прежней службе). При определении отставных офицеров на должности тюремных смотрителей (начальников тюрем) и их помощников, за ними сохранялся их прежний военный чин и мундир. При желании они могли перейти в гражданский чин.

При приеме на службу в тюремную стражу от надзирателя отбиралось специальное обязательство, в котором довольно подробно оговаривались все основные условия, которым должен соответствовать кандидат на должность надзирателя, характер его взаимоотношений с начальником, а

также объем его прав и ответственности по службе.

Лица, поступающие на тюремную службу впервые или из отставки, приносили присягу на верность службе.

В законодательстве исследуемого периода ничего не говорилось об особенных правах и преимуществах священно- и церковнослужителей при тюрьмах. Следовательно, они обладали общим для всего духовенства правовым положением, что признавалось не совсем справедливым, т.к. деятельность их протекала в более сложных и нервных условиях. Тюремные священники не обладали даже теми преимуществами службы, какими обладали прочие служащие в тюрьме. Таким образом, правовое и материальное положение их было менее выгодным в сравнении с прочим духовенством и другими чинами управления мест заключения [31, с. 143].

При перемещении по службе служащих преимущество отдавалось лицам, имеющим больший стаж по предыдущей должности. В циркуляре ГТУ от 20 февраля 1904 г. № 5, предусматривающем вопросы формирования штатного состава начальников исправительных арестантских отделений особо отмечалось, что при назначении этих должностных лиц следует соблюдать такую постепенность, чтобы лиц, менее практически подготовленных, определять начальниками сравнительно небольших мест заключения, а затем, если они проявляли себя удовлетворительно, переводить на более ответственные и лучшие должности [32, с. 117].

Увольнение тюремных чинов от службы осуществлялось по разным основаниям: по собственному желанию, по болезни и в порядке взыскания. При этом самовольное оставление службы в тюремной страже вопреки принятому на себя письменному обязательству, давало право на удержание внесенных им залоговых денег.

Таким образом, правовое регулирование условий перемещения по службе в пореформенный период было направлено на обеспечение замещения вакансий наиболее опытными лицами. Порядок прекращения службы был направлен на повышение качества несения тюремной службы и снижения оттока кадров, в первую очередь, лиц тюремной стражи первого года службы. Царское правительство для повышения эффективности карательной политики государства в сфере исполнения наказаний уделяло особое внимание кадровому обеспечению мест заключения, централизации управленческих функций, сосредоточению реальной власти в ГТУ и другим, направленным на приспособление тюремной системы к решению все более усложняющихся задач, возникающих в процессе обострения политической ситуации [33, с. 61-62].

Дальнейшее эволюционное развитие тюремной системы требовало кардинального решения вопросов материального, кадрового и организационно-правового обеспечения. Поэтому в повестку дня вставал вопрос не о разрушении этого право-

вого института, а о совершенствовании всего содержания и механизма карательной политики государства в этом деле.

Литература

1. Детков М.Г. Наказание в царской России. Система его исполнения. - М.: Интерправо, 1994. - 120 с.
2. Познышев С.В. Основы пенитенциарной науки. - М., 1923. 843 с.
3. Устав о Содержащихся под стражею (изд. 1890 г. по продолж. 1906, 1908 и 1909 гг.). Свод законов, т.14. СПб., 1911.
4. Общая тюремная инструкция 1915 г. // Тюремный вестник. 1916. № 2. Приложение. - С.1-101.
5. Лисин А.Г., Петренко Н.И., Яковлева Е.И. Тюремная система Российского государства в XVIII- начале XX в. -М.: Тип. Академии МВД России, 1996. - 60 с.
6. Выс. утв. мнение. Гос. Совета - Об устройстве управлений отдельными местами заключения гражданского ведомства и тюремной стражи. 15 июня 1887 г. // Полное собрание законов (ПСЗ). Собр. 2-е. т.VII № 4593.
7. Детков М.Г. Развитие системы исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы в России: Дис... д-ра юрид. наук. - М.: Академия МВД РФ, 1994. - 498 с.
8. Временные правила для первоначального руководства тюремным инспекторам во время командировок с целью осмотра и ревизии учреждений, входящих в состав карательной системы». - СПб., 1879. 8 с.
9. ГАРФ. Ф. 122. Оп. 1. Ч.1. Делопроизводство 1. Д. 842.
10. Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. - М.: Объединенная редакция МВД России, 1996. - 464 с.
11. Кони А.Ф. А.С. Суворину // Собр. соч. В 8-ми т. [под общ. ред. В.Г. Базанова и др.]. Т.8. - М. : Юрид. лит., 1969.
12. РГИА. Ф.1149. Оп.11. Д. 96.
13. ГАРФ. Ф. 122. Оп. 1. Ч.1. Делопроизводство 1. Д. 3176 ч.
14. Смирнов Л.Б. Пенитенциарная система в государственном механизме России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 1999. № 3. - С. 71-79.
15. Выс. утв. мнение Гос. Совета - Об устройстве управлений отдельными местами заключения гражданского ведомства и тюремной стражи. 15 июня 1887 г. // ПСЗ. Собр. 2-е. т.VII № 4593.
16. Выс. утв. мн. Гос. Совета – Об учреждении при Санкт-Петербургской исправительной тюрьме должности учителя. 26 октября 1872 г. // ПСЗ. собр. 2-е: В 55 т. т.XLVII. Отд. II. № 51448. СПб. 1875.
17. Познышев С.В. Тюремное управление. Личный состав служащих по тюремному ведомству // Тюремный вестник. 1914. № 6. - С. 1441-1506.
18. Именной указ – Об определении в должность смотрителей тюремных замков особых чиновников. 28 сентября 1835 г. // ПСЗ. Собр. 2-е: В 55т. Т. X. Отд. II. № 8431.
19. Выс. утв. Положение – Об учреждении должности особого врача при больнице Тобольского тюремного замка. 31 декабря 1852 г. // ПСЗ. Собр. 2-е: В 55т. Т. XXVII. Отд. I. № 26 904.
20. Выс. утв. мнение Гос. Совета – Об учреждении губернской тюремной инспекции. 21 марта 1890 г. // ПСЗ. т. X. № 6653.
21. РГИА. Ф. 122. Оп.1. Делопроизводство 1. Д. 2870. С.13.
22. ПСЗ. Собр. 2-е: В 55 т. Т. XXXI. Отд. I. № 35140; ПСЗ. т. XXXI. Отд. II. Приложения. № 35140.
23. Циркуляр ГТУ от 17 апреля 1889 г. № 8; Выс. повел. от 4 ноября 1893 г. // Тюремный вестник. 1894. № 11. С. 102.
24. Отчет по Главному тюремному управлению за 1914 год. Часть I // Тюремный вестник. 1916. № 1. Приложение 1.
25. Кеннан Джордж. Тюремь в России. Очерки (пер. с нем. А.Д. Стопневича). СПб., 1906. - 103 с.
26. Мельников К. А. М. Максимовский и его деятельность по управлению тюремным ведомством // Тюремный вестник. 1907. № 9. - С. 690-691.
27. Саат А.А. Тюрма. Краткое руководство для лиц, желающих поступить на тюремную службу. Ревель. 1912. - 8 с.
28. Лучинский Н. Очередные вопросы тюремной жизни // Тюремный вестник. 1903. № 3. - С. 259-272.
29. Постановления IV международного тюремного конгресса в Санкт-Петербурге. 3/15 –12/24 июня 1890 г. // Тюремный вестник. 1904. Приложение к № 9. - с.45-69.
30. РГИА. Ф. 122. Оп.1. Ч.2. Делопроизводство 2. Д. 7595. С.145.
31. Троицкий Д. Священник тюремной церкви // Тюремный вестник. 1893. № 4 - С. 138-144. 138-144
32. Циркуляр ГТУ от 20 февраля 1904 г. № 5 // Тюремный вестник. 1904. № 2. - С. 219-228.
33. Пирогов П.П. Кадровое обеспечение тюремного ведомства Российской империи в XIX-начале XX вв.: Монография. - Мурманск: Мурманский гуманитарный институт, 2004. - 180 с.
34. Куксин И.Н., Иванова Ж.Б. Юридические сюжеты в русской литературе: симбиоз содержания и формы // Ценности и смыслы. 2016. № 1 (41). С. 78-84.

Prison reform of the second half of the XIX century and issues of personnel support of places of imprisonment in the Russian Empire

Gomonov N.D., Pirogov P.P. Timokhov V.P., Tumanov A.A.
Moscow Humanitarian and Economic University (Murmansk), Moscow University Ministry of internal Affairs of the Russian Federation named after V. J. Kikot

The article analyzes the main provisions and consequences of the prison reform of the second half of the XIX century, the issues of legal consolidation of its main activities. The principles and features of prison system management, staffing of prison institutions in the Russian Empire during the reforms of the second half of the XIX century are investigated. The main functions, rights, powers, duties and criteria of promotion of employees of these institutions, starting from the ordinary warden and to the head of the prison, as well as support staff (priests, masters, teachers, etc.) are shown. Special attention is paid to the characteristics of the regulatory requirements for these persons. The content of the basic legal norms on the social protection of

prison staff (salaries, pensions, various forms of incentives and security) is presented.

Keywords: Prison, prison reform, management of places of detention, prison inspections, convicts, punishment, imprisonment, personnel, staff, correction, education, service, monetary allowance, encouragement, punishment.

References

1. Detkov MG. Punishment in Tsarist Russia. The system of its execution. - M.: Interpravo, 1994. - 120 p.
2. Poznyshhev S.V. Fundamentals of penitentiary science. - M., 1923. 843 p.
3. The Charter of the Protected (ed. 1890 to continued 1906, 1908 and 1909). Code of laws, v.14. SPb., 1911.
4. General prison instruction in 1915 // Prison Bulletin. 1916. № 2. Appendix. - C.1-101.
5. Lisin A.G., Petrenko N.I., Yakovleva E.I. The prison system of the Russian state in the XVIII- beginning of the XX century -M.: Type. Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 1996. - 60 p.
6. High. approved opinion. State Council - On the device management of individual places of detention of civil authorities and prison guards. June 15, 1887 // Complete Collection of Laws (PSZ). Collected 2nd. t.VII number 4593.
7. Detkov MG Development of a system for the execution of criminal punishment in the form of deprivation of liberty in Russia: Dis ... Dr. Ju. sciences. - M.: Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 1994. - 498 p.
8. Temporary rules for the initial management of prison inspectors during business trips for the purpose of inspecting and auditing the institutions that are part of the punitive system. " - SPb., 1879. 8 p.
9. GARF. F. 122. Op. 1. Part 1. Office work 1. D. 842.
10. Bodies and troops of the Ministry of Internal Affairs of Russia. A brief historical sketch. - M.: Unified edition of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 1996. - 464 p.
11. Horses A.F. A.S. Suvorin // Coll. cit. In 8 m. [Under total. ed. V.G. Bazanov et al.]. T.8. - M.: Jurid. lit., 1969.
12. RGIA. F.1149. Op.11. D. 96.
13. GARF. F. 122. Op. 1. Part 1. Record Keeping 1. D. 3176 h.
14. Smirnov L.B. Penitentiary system in the state mechanism of Russia // Bulletin of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 1999. № 3. - p. 71-79.
15. High. approved opinion of the State. Council - On the device management of individual places of detention of civil authorities and prison guards. June 15, 1887 // PSZ. Collected 2nd. t.VII number 4593.
16. High. approved mn State Council - On the establishment at the St. Petersburg correctional prison teacher positions. October 26, 1872 // PSZ. collected 2nd: 55 tons. XLVII. Separate li. No. 51448. SPb. 1875.
17. Poznyshhev S.V. Prison administration. The personnel of the prison department // Prison Gazette. 1914. № 6. - p. 1441-1506.
18. Nominal decree - On the determination of the position of custodians of the prison castles of special officials. September 28, 1835 // PSZ. Collected 2nd: In the 55t. T. X. Otd. li. No. 8431.
19. High. approved Regulations - On the establishment of the post of a special doctor at the hospital of Tobolsk prison castle. December 31, 1852./PPS. Collected 2nd: In the 55t. T. XXVII. Separate I. No. 26 904.
20. High. approved opinion of the State. Council - On the establishment of the provincial prison inspection. March 21, 1890 // PSZ. v. X. No. 6653.
21. RGIA. F. 122. Op.1. Office work 1. D. 2870. C.13.
22. PSS. Collected 2nd: In 55 tons. T. XXXI. Separate I. No. 35140; PSS. t. XXXI. Ed.II. Applications. No. 35140.
23. Circular GTU on April 17, 1889 number 8; High led by from November 4, 1893 // Prison Herald. 1894. № 11.S. 102
24. Report on the General Prison Administration for 1914. Part I // Tyu-Belt Bulletin. 1916. № 1. Appendix 1.
25. Kennan George. Prisons in Russia. Essays (translated from German. AD Stopne-wich). SPb., 1906.- 103 p.
26. Melnikov K. A. M. Maksimovskiy and his work in prison administration // Prison Gazette.1907. No. 9. - S.690-691.
27. Saat A.A. Jail. A quick guide for those wishing to enter the prison service. Revel. 1912. - 8 p.
28. Luchinsky N. Regular issues of prison life // Prison West. Nick. 1903. № 3. - p. 259-272.
29. Decisions of the IV International Prison Congress in St. Petersburg. 3/15 -12/24 June 1890 // Prison Herald. 1904. Annex to number 9. - p.45-69.
30. RGIA. F. 122. Op.1.H.2. Office work 2. D. 7595. C.145.
31. Trinity D. Priest Prison Church // Prison Herald. 1893. No. 4 - p. 138-144. 138-144
32. Circular of GTU dated February 20, 1904 No. 5 // Prison Bulletin. 1904. № 2. - p. 219-228.
33. Pirogov P.P. Staffing the prison department of the Russian Empire in the XIX-early XX centuries.: Monograph. - Murmansk: Murmansk Humanitarian Institute, 2004. - 180 p.
34. Kuksin I.N., Ivanova Zh.B. Legal plots in Russian literature: symbiosis of content and form // Values and meanings. 2016. No. 1 (41). S. 78-84.

Ограничения имплементации общей теории преступлений Готтфредсона и Хирши

Васильев Федор Петрович

доктор юридических наук, главный научный сотрудник, Академия управления МВД

В статье исследуются проблемы имплементации общей теории преступлений Готтфредсона и Хирши в современной правоохранительной деятельности. В частности, показано, что современная практика профилактики правонарушений основана на опровергнутой уже в нынешних исследованиях теории социальных связей, в то время как теория Готтфредсона и Хирши о том, что такая черта личности, как низкий уровень самоконтроля, является ключевым, характерна для всех видов преступлений, в том числе и требующих продолжительной подготовки. Автор отмечает, что, несмотря на полное теоретическое и эмпирическое обоснование положений данной теории, ее имплементация в практике деятельности правоохранительных органов затруднительна в силу ограничений методологии криминологии, ее идейного и концептуального базиса. В работе обоснована необходимость долгосрочного определения парадигмы исследований в области криминологии с целью как можно более полной имплементации положений данной теории.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность, методология криминологии, склонность к преступлениям, общая теория преступлений, профилактика правонарушений.

В 1990-х гг. в научной среде были начаты дискуссии о научном труде Готтфредсона и Хирши, предлагающих свое видение общей теории преступлений. С того момента в США, странах Европейского Союза, Латинской Америки и Юго-Восточной Азии были опубликованы десятки исследований, в той или иной степени подтверждающих или опровергающих предложенную общую теорию. В исследованиях было показано, что положения данной теории раскрывают наибольший показатель зависимости между наличием определенных черт личности и совершением преступлений.

Вместе с тем в отечественной научной литературе данная проблема разработана недостаточно, в то время как попытки обобщения теории преступлений Готтфредсона и Хирши весьма значимы и для российской системы правосудия. В настоящее время значительное количество работ в области поиска «источников» поведения личности, склонной к совершению преступлений, лежит в области психологии, в то время как наиболее эффективные следователи, по сути, применяют положения данной теории, не опираясь на соответствующую теоретическую базу.

Поиск общих подходов к определению источников преступного поведения, безусловно, является междисциплинарной областью исследований, включающей как правовые аспекты, так и социологию и психологию. Однако, по мнению автора, логичней изучать эту тему именно с позиции криминологии, так как данная наука предполагает, с одной стороны, междисциплинарность в инструментах и методах проведения исследований, а с другой – позволяет проводить мета-анализ существующих работ в данной области.

Ключевым в теории Готтфредсона и Хирши является положение о том, что совершение преступления обеспечивает быстрое удовлетворение, связанное с получением желаемого. Однако такое чувство быстрого удовлетворения приводит к любому виду девиантного поведения, в частности употреблению наркотиков, злоупотреблению алкоголем, опасному вождению, азартным играм.

По мнению ученых-криминологов, является доказанным положение о том, что лица, совершающие преступления, склонны к девиантному поведению, то есть к получению немедленного удовлетворения своих потребностей в любой ситуации.

То есть между девиантным поведением и склонностью к совершению преступлений существует строгая взаимосвязь, которая была доказана в десятках исследований.

Игнорирование данного подхода приводило к тому, что все теории, созданные ранее и имеющие претензии на общность подхода, использовали более сложные мотивационные конструкции, по сравнению с предложенной в анализируемой теорией. Как следствие, применение этих теорий в практике было затруднительно и имело ряд существенных ограничений, их было невозможно доказать в эмпирических исследованиях, они имели более теоретическое обоснование.

В частности, теория Готтфредсона и Хирши опровергает распространенную теорию социальных связей, согласно которой преступность определяется совокупностью конкретных социальных связей, например разочарованием человека от своего места на рынке труда. Надо отметить, что в исследованиях российских криминологов теория социальных связей является ключевой, на ее основании принимается значительное количество программных документов по профилактике правонарушений. Данная теория является одной из ключевых в исследовании причин совершения преступлений в современной российской криминологии, чем объясняется увеличение работ, посвященных рассмотрению таких категорий, как завест, мотив преступлений.

Однако исследования 2000-х гг. убедительно доказали, что в значительной степени девиантное поведение и склонность к нарушению закона формируются в подростковом возрасте, в условиях, когда комплекс данных социальных связей, приводящих людей к мысли о недостаточно высокой позиции в обществе или недостатке возможностей изменить свое положение, фактически не является сформированным. Так, именно в подобных условиях проявляется склонность к девиантному поведению и совершению преступлений, которая сопровождает человека в течение жизни и характеризует личность и в подростковом, и в зрелом возрасте.

Для определения склонности к совершению преступлений Готтфредсон и Хирши используют термин «низкий уровень самоконтроля». Между тем в современной российской литературе данную категорию принято определять как «склонность к преступности», как категорию, наличие которой увеличивает вероятность того, что люди, ею обладающие, будут не способны устоять перед быстрым удовлетворением потребностей. Учет именно склонности к низкому уровню самоконтроля, в отличие от склонности к преступлению, позволяет перенести акценты с сути преступления на правонарушителя и более точно получить эмпирические оценки указанного качества.

При описании ключевой идеи концепции общей теории преступлений определяются элементы самоконтроля и показывается, что в совокупности они составляют единую систему. При этом само наличие такой склонности не гарантирует совер-

шения преступления, необходимо, чтобы существовали и условия для его совершения преступления. То есть для совершения преступления необходимо, чтобы у потенциального правонарушителя была склонность к его совершению и возможность его осуществления. При этом «индикатором» наличия такой склонности может быть любой вид девиантного поведения.

В опровержение данной теории в ряде источников показано, что существует значительная разница между мотивацией совершения различного вида преступлений, а в большей степени данная разница зависит от необходимого времени планирования. Быстрое удовлетворение потребности предполагает также и ограниченное время осуществления преступления, однако это относится не ко всем его видам. Многие ученые отмечают, что именно преступления, не требующие долгого планирования, такие как кражи и разбойные нападения, убийства на почве бытовых ссор, осуществляются вследствие низкого уровня самоконтроля. Однако характерно ли это и для преступлений, требующих значительных интеллектуальных ресурсов и времени планирования?

Теория «низкого самоконтроля» верна также и для преступлений «белых воротничков» (например, для таких преступлений, как коррупция в верхних эшелонах власти), требующих доступа к ресурсам, получить который можно только в результате многолетней успешной работы. Данные преступления пытались объяснить с помощью теории социальных связей и теории превосходства личности (согласно которой преступник не считает, что равен остальным гражданам в правах), однако и для данных случаев индикаторы теории Готтфредсона и Хирши показали более высокие значения при ее эмпирической оценке.

В современной криминологии общая теория преступлений Готтфредсона и Хирши нашла наибольшее количество подтверждений в эмпирических исследованиях, однако перспективы внедрения ее в правоохранительную деятельность в настоящее время имеют весьма существенные ограничения.

Так, в настоящее время очевидно, что данное качество личности формируется в детстве и закрепляется как свойство личности в подростковом возрасте, следовательно, необходимо предпринимать меры по воспитанию личности, у которой отсутствует реактивный характер принятия решений. Детальность правоохранительных органов может оказывать только самое опосредованное воздействие на данные процессы, они должны реализовываться посредством институтов системы образования и воспитания.

Очевидно также, что необходимо создание социальных процессов, формирующих представление о том, что проявление девиантного поведения должно вызывать общественное порицание, а не являться элементом образа «настоящего мужчины» или смелого человека. Так, согласно современным социологическим опросам, умение принимать значительную порцию алкоголя и в настоя-

щее время является элементом маскулинности, в то время как на самом деле это яркий пример девиантного поведения, подражание которому формирует реактивные реакции личности на возникающие ситуации совершения преступлений.

Таким образом, на протяжении почти 30 лет положения общей теории преступлений, несмотря на ее достаточную простоту, не были опровергнуты. Более того, был доказан и изучен ряд смежных положений, например о том, что данное свойство личности проявляется в подростковом возрасте и характерно для всей жизни индивида, что все виды преступлений в основе своей характеризуются низким самоконтролем.

Однако вопрос о том, как можно имплементировать данную теорию в системе профилактики правонарушений или их выявления, остается открытым. В настоящее время, по мнению автора, один из немногих аспектов, где может быть применена данная теория, – развитие методологии техник ведения допроса. Очевидно, что качества проективной личности могут быть использованы для получения информации, определения характеристики личности потенциального преступника.

Криминология как наука имеет междисциплинарный характер, однако ее теоретическое развитие является весьма ограниченным. Фактически в настоящее время совершенствуются методы и приемы оперативной работы правоохранительных органов, повышается уровень раскрытия преступлений, однако само количество совершенных преступлений постоянно увеличивается. В этих условиях необходимо осуществлять планирование криминологии как науки, формировать парадигму ее развития на основании современного понимания того, что лежит в основе склонности к совершению преступлений, что является причиной такого преступления.

Следовательно, необходимо пересмотреть направления развития криминологии, осуществить поиск возможностей имплементации теории Готтфредсона и Хирши, последовательно и систематически реализовать ее положения как в части профилактики правонарушений, так и в части расследования преступлений, осуществлять научный поиск, используя более широкий подход к применению инструментов и методов психологического исследования характеристик личности.

Литература

1. Akers R. Social learning and social structure: A general theory of crime and deviance. Routledge, 2017.
2. Black D. (ed.). Toward a general theory of social control: Fundamentals. Vol. 1. Academic Press, 2014.
3. Bouffard L.A., Thompson K.M. Sexual Harassment and Low Self-Control: A Proposed Application of the General Theory of Crime // Control Theories of Crime and Delinquency. Routledge, 2017. P. 133-150.
4. Donner C. M. et al. Low self-control and cybercrime: Exploring the utility of the general theory of

crime beyond digital piracy // Computers in Human Behavior. 2014. Vol. 34. P. 165-172.

5. Farrington D.P. A general age-graded theory of crime: Lessons learned and the future of life-course criminology // Integrated developmental and life-course theories of offending. Routledge, 2017. P. 175-192.

6. Gottfredson M.R. The empirical status of control theory in criminology // Taking stock. Routledge, 2017. C. 85-108.

7. Gottfredson M.R., Hirschi T. The criminal career perspective as an explanation of crime and a guide to crime control policy: the view from general theories of crime // Journal of Research in Crime and Delinquency. 2016. Vol. 53. No. 3. P. 406-419.

8. Hipp J.R. General theory of spatial crime patterns // Criminology. 2016. Vol. 54. No. 4. P. 653-679.

9. Jo Y., Zhang Y. Parenting, self-control, and delinquency: Examining the applicability of Gottfredson and Hirschi's general theory of crime to South Korean youth // International journal of offender therapy and comparative criminology. 2014. Vol. 58. No. 11. P. 1340-1363.

10. Robert A. Stability and change in crime over the life course: A strain theory explanation // Developmental theories of crime and delinquency. Routledge, 2018. P. 101-132.

11. Simpson S., Paternoster R. A rational choice theory of corporate crime // Routine activity and rational choice. Routledge, 2017. P. 37-58.

12. Tittle C. R. Control balance: Toward a general theory of deviance. Routledge, 2018.

Restrictions on the implementation of the general theory of crime Gottfredson and Hirsch

Vasilyev F.P.

Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs

The article explores the problems of implementation of the general theory of crimes of Gottfredson and Hirschi in modern law enforcement. In particular, it is shown that the modern practice of crime prevention is based on the theory of social relations, which has already been refuted in current studies, while the theory of Gottfredson and Hirschi that such a personality trait as a low level of self-control is characteristic of all types of crimes including those requiring long preparation. The author notes that, despite the complete theoretical and empirical substantiation of the provisions of this theory, its implementation in the practice of law enforcement is difficult because of the limitations of the methodology of criminology, its ideological and conceptual basis. The work substantiates the need for a long-term definition of the paradigm of research in the field of criminology in order to implement the provisions of this theory as completely as possible.

Keywords: law enforcement, methodology of criminology, tendency to crimes, general theory of crimes, crime prevention.

References

1. Akers R. Social learning and social structure: A general theory of crime and deviance. Routledge, 2017.
2. Black D. (ed.). Toward general theory of social control: Fundamentals. Vol. 1. Academic Press, 2014.
3. Bouffard L.A., Thompson K.M. Sexual Harassment and Self-Control: A Proposed Application for Control of Crime and Delinquency. Routledge, 2017. P. 133-150.
4. Donner C.M. et al. Lowers-control and cybercrime: Exploring the digital theory of crime beyond digital piracy // Computers in Human Behavior. 2014. Vol. 34. P. 165-172.
5. Farrington D.P. Lessons learned about crime: Lessons learned about the future of life-course criminology // Integrated developmental life-course theories of offending. Routledge, 2017. p. 175-192.

6. Gottfredson M.R. The assirical status of criminology // Taking stock. Routledge, 2017. p. 85-108.
7. Gottfredson, M.R., and Hirschi T. of Crimean Journal of Crime and Delinquency. 2016. Vol. 53. No. 3. P. 406-419.
8. Hipp J.R. General theory of spatial crime patterns // Criminology. 2016. Vol. 54. No. 4. P. 653-679.
9. Jo Y., Zhang Y. Parenting, self-control, and delinquency: International Journal of Crime and South Korean youth. 2014. Vol. 58. No. 11. P. 1340-1363.
10. A strain theory explanation: Developmental theories of crime and delinquency. Routledge, 2018. p. 101-132.
11. Simpson S., Paternoster R. A rational choice theory of corporate crime // Routine activity and rational choice. Routledge, 2017. p. 37-58.
12. Tittle C. R. Control balance: Toward a general theory of deviance. Routledge, 2018.

Из истории выборов и народоправства в России

Карева Алла Викторовна

кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права, Рязанский государственный университет имени С.А.Есенина, a.kareva@rsu.edu.ru

В статье анализируются особенности становления и развития выборов и народовластия в России на протяжении IX-XIX вв. Рассматривается своеобразие данных институтов на разных этапах их развития. Выявляется уникальность отечественного опыта демократического государственного устройства, представленного не только самыми простыми формами народного представительства, соответствующими периоду зарождения древнерусского государства, но и деятельностью Земских соборов, земских и губных изб, а затем воплощенного в Земской и Городской реформах Александра II, в рамках которых было создано земское и городское самоуправление. Раскрывается значение выборов и самоуправления для укрепления демократических принципов общественной жизни.

Ключевые слова: Россия, государство, власть, народ, выборы, местное самоуправление, демократия.

На стабильное развитие российской государственности влияет множество факторов, в том числе институт народовластия и институт выборов, которые дают возможность реализовать демократические принципы общественной жизни. Институт выборов имеет давние корни в истории отечественной государственности, именно он позволяет народу стать подлинным источником власти, а гражданскому обществу выступать в качестве действенного противовеса государству, способного конструктивно критиковать и контролировать власть. Институт выборов в настоящее время заслуживает все более серьезного внимания, что объясняется необходимостью совершенствования избирательного законодательства, увеличения степени свободы в избирательных правоотношениях и повышения гражданского демократического правосознания. Российское государство на протяжении всех этапов своего развития нарабатывало уникальный, самобытный опыт демократического государственного устройства. Вначале он был представлен самыми простыми формами народного представительства в период возникновения государственности, далее имел продолжение в деятельности Земских соборов, земских и губных изб. Затем достиг более высокого уровня, воплотившись в Земской и Городской реформах Александра II. В современной России принципы свободных, равных демократических выборов закреплены в Конституции РФ.

Элементы демократии, как способа организации общественно-политической жизни, присутствовали в государственном управлении уже во времена зарождения древнерусского государства. Они играли существенную, даже решающую роль в жизни всех русских земель. Нормы обычного права, закрепленные в общественном сознании славян, позволяли им успешно участвовать в управлении общественными и государственными делами. В качестве подобных форм участия могли выступать разнообразные народные сходы, собрания, советы [5, с. 15]. По утверждению И.В. Минникес, выборы в то время были характерны для всех уровней власти снизу доверху и играли важную роль в общественной жизни. При этом все выборные процедуры регулировались обычаями: от требований к кандидатам до порядка подачи голосов и подведения итогов выборов [11, с. 53, 54]. Возникновение на Руси выборных начал было, прежде всего, связано с проведением вечевых собраний, как институтов народовластия, которые позволяли народу активно участвовать в решении

общественных дел. По мнению В.В. Пузанова, основы русского народоправства, выражающиеся в вечевых собраниях, являются несущей конструкцией государственного строя домонгольской Руси. Истоки этого заключаются в демократизме древних славян и в особенностях общественно-политической ситуации, сложившейся в X – начале XI в. [15, с. 48]. Следует отметить, что вече, как форма обсуждения государственных и местных вопросов, в определенные периоды истории отечественного государства была свойственна каждому русскому княжеству, она стабильно развивалась и функционировала на всех территориях: многочисленные летописные источники подтверждают, что институт вечевых собраний – это общерусское явление [3, с. 176]. По своему составу вечевые собрания были социально неоднородны: «низы» общества представляли основную массу участников собраний, знать же выступала в качестве «лучших мужей» [5, с. 15], но все они являлись правоспособными жителями. К организации выборов допускались не только лица, обладающие особым статусом, но и простые горожане. Таким образом, принцип выборности власти достаточно убедительно проявился в процессе выборов на вече уже на начальном государственном этапе развития Руси [20, с. 162].

Несмотря на явные достижения механизмов отечественной непосредственной демократии, у нее была и оборотная сторона. Процедура избрания чаще всего сводилась к согласию и одобрению предложенной кандидатуры, что являлось свидетельством слабого развития выборных принципов: выборы до образования древнерусского государства, а также на начальном государственном этапе были не только неконкурентными, но и безальтернативными. В то время с помощью выборов, а значит, через выражение воли народа формировались органы власти согласно законодательным нормам или обычаю. В качестве альтернативы самим выборам выступало «назначение представителей власти более высокой инстанцией или самоназначение (захват власти)» [20, с. 163]. Вместо избрания могли провести назначение или реализовать принципы наследственного права. Тем самым, князья в древнерусском государстве могли вступить на престол через процедуру избрания. Однако этот вариант не являлся единственно легитимным. К власти тот или иной правитель мог прийти через наследование стола или его захвата, что было характерно намного чаще. Этот факт позволяет сделать вывод о том, «каков удельный вес демократических процедур в жизни государства и насколько сильно выборы оказывают на него влияние» [11, с. 53].

В любом случае следует признать, что убедительным доказательством наличия выборов в русском государстве в IX–XV вв. являлось одобрение кандидатуры будущего должностного лица вече. При этом для признания приглашения выборами было необязательно предлагать вечевому собранию несколько кандидатур. Главным считалось, чтобы народ мог принять самостоятельное реше-

ние, вплоть до отклонения нежелательного претендента [12, с. 22]. В процессе обсуждения нескольких кандидатур, их число сводилось до одной. Тем самым, по каждой кандидатуре подсчета голосов не проводилось. Было необходимо или исключительное единогласное решение или несомненное подавляющее большинство [9, с. 152, 153]. Кроме того, с точки зрения Н.А. Лаврентьевой, для вечевых собраний, в том числе Новгорода, было характерно следующее управленческое правило: публичные решения выносятся не публично. Об этом свидетельствует особенность подготовки и принятия решений на вечевых собраниях, которые, по сути, предопределялись ограниченным кругом лиц, их готовивших [7, с. 44, 45].

Дальнейший анализ вечевого устройства и его последующего развития невозможен без обращения к территориальному фактору, который имел, безусловно, преобладающее значение на Руси. И данный фактор был не в пользу вечевого устройства. Татаро-монгольское нашествие также во многом спровоцировало его падение. В период завоевания вече не проводилось: центр политической жизни переместился в ханскую ставку; поводы, требовавшие граждан участвовать в общественных делах, исчезли [18, с. 21]. Главным вектором движения страны стало формирование централизованного управления и укрепление единовластия. В дальнейшем в развитии отечественной государственности тенденция единоначалия власти стала доминировать над отечественной традицией народовластия. «...Объединение России в одно государство с центром в Москве сделало невозможным участие населения в общественных делах в форме вече» [3, с. 178]. Тем не менее, даже во времена татаро-монгольского владычества в Новгороде вечевая деятельность продолжалась: татарский разгром Новгорода не затронул, благодаря чему «вечевая жизнь сохранилась в его стенах гораздо дольше, чем в остальной России» [3, с. 176].

Со временем новые поколения, все больше удаляющиеся от вечевого строя, обретали новые навыки общественной жизни. Они не сумели сбросить старинных понятий об обществе и началах общественного строя. Все это вело к постепенной утрате прежних вечевых традиций. Трансформировался и характер народа. У князей, освободившихся от обязанностей служить монгольским ханам, не сформировалось понимания собственной политической ответственности перед обществом. Князья и их окружение все больше изолировались от народа. Слово «вече», утратив свой прежний священный смысл (собрание свободной земли) стало синонимом заговора и бунта [3, с. 178]. Устранение вече лишило население реальных механизмов участия в решении общественных дел, в государственном управлении. Однако демократические принципы организации и проведения вечевых собраний легли в основу становления других институтов, способных предоставить населению возможность участия в обсуждении важных государственных вопросов. «Прекращение функцио-

нирования вече можно считать окончанием первого этапа развития в России форм участия населения в управлении государственными делами» [5, с. 15, 16].

Следующий этап в истории отечественных выборов был связан с процессом создания и укрепления единого централизованного государства XIV–XVI вв., в рамках которого власть, тем не менее, решилась пойти на серьезные меры, направленные на возрождение и развитие местного самоуправления. Стремление власти к восстановлению основ выборности, утраченное или, по крайней мере, потерявшее прежнее значение, достаточно ярко выразилось в деятельности Избранной рады Ивана IV, в рамках которой были осуществлены губная и земская реформы [7, с. 45].

Тем самым, становление и укрепление централизованного Московского государства проходило параллельно с развитием института местного самоуправления. К 1556 г. в Московии вместо упраздненных наместников и волостелей на местах начали выбирать земских и губных старост, создавать земские и губные избы. Восстановление местного самоуправления во многом объяснялось расширением территории Русского государства в XVI в., а также необходимостью жесткой борьбы государственной власти с боярской аристократией. Старосты избирались большей частью из отставных служилых людей или состоятельных горожан, «причем основным требованием кандидату было наличие грамотности» [4, с. 12]. В процессе проведения выборов в новые органы местной власти придерживались принципа представительства от сословных категорий [7, с. 45]. Трудность заключалась и в том, что избрание проводилось в условиях неоднородности состава избирателей, вследствие чего было характерно расхождение во мнениях. В связи с этим отсутствовал механизм подсчета голосов, который бы позволял выявлять относительное большинство. Большинство должно было быть преобладающим, в противном случае, когда наблюдалось устойчивое противостояние, разным группировкам давали возможность выставлять своих должностных выборных лиц [12, с. 259].

Однако в целом выборы органов местного самоуправления в XVI–XVII вв. были неконкурентными. Возможность отбора кандидатур касалась лишь некоторых должностей: целовальников, тюремного сторожа, палача. По мнению И.В. Минникес, конкуренции в соперничестве за обладание избираемой должностью не имелось. Более того, нередко избираемые лица отсутствовали при их избрании и были настроены против своего избрания [12, с. 240, 241]. Парадоксальность такой ситуации Н.А. Лаврентьева объясняет следующим образом: и власть, и население не воспринимали выборность как особое достижение или свидетельство общественного доверия. Государственная власть с помощью реформ пыталась сбросить на нижний уровень те полномочия, с которыми ей самой было справляться проблематично, а население считало, во многом правильно, подобную

выборность не как право, а как тяжелую повинность и старалось от нее освободиться. Данное обстоятельство объясняет репрессии властей против тех, кто уклонялся от выборов, вплоть до уголовного преследования [7, с. 45].

Таким образом, Избранная Рада пошла на преобразование не как исключительная защитница выборных начал и местного самоуправления, все объяснялось намного проще: нехваткой управленческих кадров и казенных средств на их содержание. Земские и губные избы должны были частично восполнить слабость государственного аппарата, уже способного пойти на упразднение должности кормленщика, но еще не готового создать обширную ветвь административной, финансовой и судебной власти на местах. Местные выборные органы, включенные в вертикаль власти, должны были обеспечить деятельность государственной власти на низовой ступени [7, с. 46]. Но, так или иначе, эти реформы свидетельствовали о стремлении власти привлечь к управлению выборной общественности.

Данный этап в истории отечественных выборов был связан не только с возрождением и развитием местного самоуправления, но и функционированием Земских соборов, являющихся институтом сословного представительства. Они собирались для обсуждения важных вопросов внутренней политики, государственного строительства, санкционирования реализации важных административных, судебных, финансовых и военных реформ, одобрения новых налогов и сборов, главным образом для военных целей, а также выработки внешнеполитического курса. Земский собор был выборным органом. Выборы были в основном безальтернативными, но допускающими альтернативу. Примечательно, что единогласия добивались не всегда, а разные группировки могли выдвигать разных кандидатов [20, с. 163, 164].

Процедура выборов предназначалась для служебных разрядов населения и посадской верхушки (местности). По разным причинам на Земских соборах редко удавалось созвать все необходимые категории населения и все местности. Однако по представлениям того времени, «собор был законным, если в достаточной мере представлял мысль и волю земли. Выборные же избирались самим населением, или, когда население проявляло равнодушие, назначались воеводами из наиболее состоятельных и влиятельных лиц» [13, с. 101]. Тем не менее, Земские соборы, в целом, позволяли представителям разных сословий принимать участие в обсуждении поставленных вопросов и решении государственных задач. Однако Д.Г. Сельцер придерживается другой точки зрения: «Формирование Земских соборов в Русском государстве лишь отчасти напоминало выборы. В реальности самодержавное государство подбирало нужный круг людей для придания большей статусности важным для себя решениям» [17, с. 145]. Так или иначе, важнейшая роль Земских соборов и выборных в государственном управлении дает возможность утверждать, «что, по крайней мере,

служилые люди и городское население являлись субъектами государственного управления в XVI-XVII вв. Сам факт, что народное одобрение было обязательным условием легитимности важнейших государственных событий показывает: общество (и народ) считалось субъектом государственного управления. Об этом же говорит и принесение присяги на верность воцарившемуся царю каждым мужчиной государства» [13, с. 102]. Особое значение придавалось деятельности выборных на Земских соборах. С точки зрения Б.Н. Миронова, они выступали в качестве информаторов, консультантов, советников царя, выражали общественное мнение народа. Русские люди того времени были убеждены в том, что для законности решения верховной власти, оно должно быть исключительно публичным. Присутствие народа гарантировало, что все происходившее на Земском соборе, соответствует традициям и необходимому ритуалу [13, с. 102].

Подводя итог второму этапу, следует констатировать, что в это время лишь на местном уровне было характерно достаточно широкое распространение выборов. В общегосударственном масштабе выборы были скорее разовым явлением, связанным с наиболее важными, критическими моментами жизни государства и вызванным сложными обстоятельствами (избрание царя, подключение сословий к решению военных вопросов, придание особой значимости законодательству через Земский собор). Участие в выборах становится обязательностью, к выполнению которой могут даже принудить, а к участию в выборах предьявляются сословные критерии отбора. Но главное - данный этап отличает принятие первых законодательных актов, регламентирующих некоторые аспекты выборов, хотя в целом избирательный процесс по-прежнему находится вне рамок законодательства [11, с. 54].

Таким образом, в истории отечественной государственности идея земского представительства играла значительную роль, она была связана с вечевой демократией, но наиболее яркое воплощение она получила в Земских соборах. Это был естественный и закономерный процесс исторического развития, прерванный в период становления сильной центральной власти, когда Земские соборы стали не востребуемыми. Однако, во второй половине XVIII в. данная «идея эволюционно возрождает себя в так называемом сословном самоуправлении» [6, с. 28]. Жалованные грамоты дворянству и городам, принятые в 1785 г., свидетельствовали о дальнейшем развитии идеи местного самоуправления, реализованной в образовании корпоративных сообществ в форме выборных дворянских собраний в уездах и губерниях. Очевидно, что выборность, закрепленная Жалованными грамотами, являлась сословной по характеру, сословия находились в неравноправном положении. Но, тем не менее, то, что органы сословного представительства позволено было выбирать только дворянам (или купцам) Н.А. Лаврентьева предлагает оценивать следующим образом: с од-

ной стороны, как жесткое противопоставление (дворяне голосуют, крестьяне отстранены от выборов), а с другой - как позитивный процесс (дворяне могут голосовать сегодня, а значит завтра, возможно, этой процедурой смогут воспользоваться и крестьяне). В связи с чем, Н.А. Лаврентьева выдвигает более конструктивный подход к сословному вопросу: не как к состоянию неравноправия сословий, а как к процессу поступательного расширения гражданских прав всех категорий населения. Исходя из этого, можно считать, что в процессе реформ Екатерины II впервые масштабно утверждался принцип привлечения выборной общественности к государственному управлению [7, с. 47]. Такое положение дел сохранялось до середины XIX в. «Выборное право» существовало только в контексте выборных институтов сословного и местного самоуправления. Однако и эти органы создавались исключительно на принципах цензового представительства.

В контексте рассматриваемой темы серьезного внимания заслуживают великие буржуазные реформы XIX в. и, особенно, земская 1864 г. и городская 1870 г. «Под покровительством императорской власти и при ее деятельном участии... в России появилось земское и городское самоуправление, не подчиняющееся правительственной администрации, но осуществляющее свою деятельность под контролем министра внутренних дел и губернаторов» [16, с. 13]. Институциональная структура российского общества в результате этих реформ существенно изменилась: «в системе государственного управления наряду с бюрократическими институтами появились выборные органы» [19, с. 23, 24]. Реформы, проведенные Александром II, серьезно изменили систему выборов российского государства. Система публичного управления на местном уровне подверглась значительной трансформации, особенно это относилось к формированию земских органов. В губерниях и в уездах выбирали губернское и уездное земские собрания, которые выбирали уездные и губернские земские управы в качестве исполнительно-распорядительных органов. Следует особо отметить введение открытых выборов, от участия в которых, тем не менее, устранялись некоторые категории населения (женщины, учащиеся, народные учителя, «находящиеся в услужении», военные). Кроме того, для уездных и городских избирателей устанавливался имущественный ценз. Прямые выборы можно было признать лишь избрание членов уездных собраний. Фактическая организация выборов в целом позволяла обеспечить в органах самоуправления преобладание русского дворянства.

В дальнейшем аналогично земской реформе была осуществлена городская реформа, в рамках которой местное самоуправление было создано в городах. В соответствии с Городовым положением 1870 г. там избирали городские думы, которые формировали городские управы как исполнительно-распорядительные органы. Преимущество в выборах получили избиратели, относящиеся к со-

стоятельным налогоплательщикам. Это были представители крупной буржуазии и дворянства, владеющие домами-усадьбами в городской черте. Вследствие чего, число избирателей в целом было незначительным [10, с. 108]. Новые органы городского самоуправления должны были заниматься хозяйственными вопросами: городским благоустройством, местной торговлей и промышленностью, общественным призрением, принятием санитарных и противопожарных мер, здравоохранением и образованием.

Пример Рязани, как одного из губернских центров того периода, позволяет утверждать, что деятельность городского общественного управления соответствовала требованиям развития города, интересам большей части населения. Первое время решение городских проблем жители связывали с представителями власти, перекладывая на них всю ответственность за негативное состояние городской среды и все происходящее в Рязани. Но постепенно, с укреплением общественного самосознания и гражданской позиции, рязанцы осознавали собственную роль в жизни города, значение активной и ответственной деятельности каждого. Организацию и осуществление городского самоуправления в Рязани можно признать достаточно успешной, способной обеспечить функционирование и эффективное развитие экономики города, инфраструктуры, транспорта, социально-культурной сферы. На рубеже XIX-XX вв. в российском государстве возрастает значение провинциальных городов, особенно губернских, включая Рязань. И это тоже было положительным следствием осуществления буржуазных реформ. В результате деятельности Рязанского общественного управления были достигнуты определенные успехи, особенно в сфере благоустройства города: постепенно обустраивались городские улицы, устраивался водопровод, освещение, развивалась телефонная сеть. Во многом сказались финансовые возможности Рязани как губернского города. Анализ бюджета Рязани того периода свидетельствует о его увеличении: в 1893 г. приход составил 167211 руб. 93 коп., в 1914 г. он возрос до 779138 руб. 20 коп. [1]. С ростом доходов с каждым годом увеличивались и расходы [2]. Благодаря этому городскому самоуправлению удалось достичь значительных результатов в разных отраслях хозяйства.

Что касается выборов в земства, то они отличались определенным соперничеством кандидатов на должность, несмотря на то, что в соответствии с положением о земствах гласные не могли претендовать на какие-либо служебные преимущества, да и содержания им не предоставлялось. И все же, проявление конкурентности было положительной, хотя и не обязательной чертой выборов [20, с. 165]. Эпизодичность конкуренции на выборах в земства была вызвана дефицитом претендующих на занятие должности. При формировании постоянных земских структур сталкивались и с другой проблемой, а именно отсутствием инициативных, подготовленных и политически ответ-

ственных людей [20, с. 166]. Земская реформа 1864 г., по мнению Н.А.Лаврентьевой, оказала значительное влияние на развитие отечественной государственности, включив на законодательном уровне общественный элемент в управление губерниями и уездами. При этом, с одной стороны, созданные земские органы были не вполне общественными, в связи с предполагаемым серьезным государственным контролем за их деятельностью, но, с другой стороны, управление губерниями и уездами не было исключительно государственным, так как в составе данных учреждений включались представители земства. Тем самым складывалась особая система взаимоконтроля государства и общества [7, с. 48, 49].

Положительным моментом данных реформ стало возрождение принципа ответственности местного самоуправления перед населением. К.Б. Лазорин, придавая большое значение данному факту, отмечает, что органы местного самоуправления начали нести ответственность перед государством еще на этапе введения кормлений. Ответственность перед населением имела место только в середине XII в., в дальнейшем же она отсутствовала. И лишь в процессе земской и городской реформ второй половины XIX в. государственная власть решилась предпринять робкие попытки возвратиться к осуществлению принципа ответственности местного самоуправления перед населением [8, с. 24].

К полномочиям земств относились вопросы: распоряжения имуществом, денежными сборами земств; устройства и содержания земских зданий, путей сообщения; обеспечения народного продовольствия; попечение о строительстве церквей, развитии местной торговли и промышленности и т.д. То есть по закону земства выступали в качестве хозяйственных органов. Государственная власть тем самым пыталась передать земствам тяжкие для себя обязанности, которыми до учреждения земств практически никто не занимался [7, с. 49].

Задолго до создания земств России было известно самоуправление. И на всех этапах развития отечественного государства самоуправление традиционно, так или иначе, было связано с земской идеей – идеей власти, исходящей от земли, от народа. Не случайно понятия «земство», «земский» активно применялись в правовом регулировании некоторых реформ. В Российской империи понятие «земский» ассоциировалось не столько с народовластием, сколько с местным характером явления [14, с. 101].

Учитывая особенности возникновения и развития выборного начала, народоправства в Российском государстве, следует признать, что на протяжении многих столетий государственная власть, с одной стороны, стремилась установить и укрепить самоуправление на местах, а с другой - на всех этапах его ограничивала. Это объяснялось, во-первых, нежеланием власти делиться полномочиями и ресурсами, а во-вторых - угрозой потери государственного единства. В любом случае, дан-

ный исторический опыт следует принимать во внимание при формировании стратегий и перспектив развития местного самоуправления в Российской Федерации [10, с. 108]. Необходимо учитывать историю развития земских учреждений России XIX в., особенность проведения ступенчатых, последовательных выборов в них, и основанную на этом четкую ответственность избираемых перед избирателями. Следует помнить также об опыте плодотворной активной деятельности земств и органов городского самоуправления, которые так много сделали для развития российского общества и государства [7, с. 50]. Сегодня в условиях формирования в России эффективного и действенного гражданского общества, возрастает значение общественной инициативы, активности, гражданской ответственности, деятельного общественного участия в жизни страны. Все это делает опыт прошлого еще более интересным и поучительным.

Литература

1. ГАРО. Ф.5. Оп.2. Д.2093. Л.3; Ф.178. Оп.1. Д.2747. Л.18; Д.3885. Л.3.
2. ГАРО. Ф.5. Оп.2. Д.2093. Л.3; Д.2133. Л.5; Ф.178. Оп.1. Д.1586. Л.4.
3. Заболева М.В. Из истории становления выборов в органы местной власти в России в период IX–XV веков // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5, Юриспруденция. 2010. № 2 (13). С. 176-179.
4. Захаров В.М. Историко-правовой анализ развития непосредственного осуществления населением местного самоуправления в России // История государства и права. 2009. № 2. С. 12-15.
5. Зенин С.С. История развития форм участия населения в управлении общественными и государственными делами в России X – начала XX в. // История государства и права. 2012. № 5. С. 15. С. 15-18.
6. Калинин А.Ю. Историческая эволюция представительной власти в России и особенности правообразования // История государства и права. 2009. № 16. С. 28-30.
7. Лаврентьева Н.А. Особенности развития института выборов и представительных органов в досоветский период истории России // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 33 (287). Политические науки. Востоковедение. Вып. 13. С. 44-50.
8. Лазорин К.Б. Соотношение принципов централизации и децентрализации при построении системы государственного управления в России в XVIII - XIX веках // История государства и права. 2014. № 1. С. 21-26.
9. Лукин А.В., Лукин П.В. Мифы о российской политической культуре и российская история // Полис. 2009. № 2. 147-162.
10. Лукьянова М.Н. Перспективная стратегия построения местного самоуправления в России в контексте исторического опыта // Успехи современного естествознания. 2015. № 1 (часть 1). С. 106-109.
11. Минникес И.В. История выборов в России: проблемы периодизации // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 3. С. 52-55.
12. Минникес И.В. Выборы в истории Российского государства в IX – начале XIX века. СПб., Юридический центр Пресс, 2010. 526 с.
13. Миронов Б.Н. Развитие государственности в России в XVII – начале XX в. // Общественные науки и современность. 2009. № 4. С. 98-113.
14. Полещенко Д.А. Государственная власть и местное самоуправление в Российской империи и Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 11. С. 101-108.
15. Пузанов В.В. У истоков восточнославянской государственности // История России: Народ и власть. СПб.: Лексикон, 2001. 459 с.
16. Романенко В.Б. Историческое развитие местного самоуправления в России как элемент системы разделения властей в XVI-XX вв. // История государства и права. 2010. № 7. С. 13-15.
17. Сельцер Д.Г. Конкурирующие элиты и выборы в контексте политической истории России // Вестник Московского университета. Сер.12. Политические науки. 2007. № 2. С. 144-151.
18. Сергеевич, В. М. Вьче и князь. Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей. Исторические очерки. М.: Тип. А.И. Мамонтова, 1867. 413 с.
19. Соломатин А.Ю. Энигма модернизации (сравнительный взгляд на государственно-политическое развитие США и России XIX в.) // История государства и права. 2009. № 16. С. 21-25.
20. Шилов В.Н., Рылкина А.П. Выборы в истории России: динамика альтернативности и конкурентности // Научные ведомости БелГУ. Сер. История. Политология. Экономика. Информатика. 2012. № 13(132), вып. 23. С. 162-173.
21. Политические учения XX-XXI вв. / Егоров В.Г., Абрамов А.В., Алексеев Р.А., Алябьева Т.К., Березкина О.С., Вититнев С.Ф., Козьякова Н.С., Лавренов С.Я., Синчук Ю.В., Федорченко С.Н. Москва, 2015.

Some facts from the history of Russian election Kareva A.V.

Ryazan State University named after S.A. Yesenin

In this article the features of the establishment and the development of Russian elections and democracy in 9-19 centuries are analyzed, it's diversity in different stages of it's development is also considered. The uniqueness of Russian national democratic polity which is presented not only in the simplest forms of the People's Government with the emergence of The Old Russian State, but also in the work of the Zemsky Council, in the Zemsky and the Municipal reforms of Alexander 2, within the Zemsky and the Municipal self-government was built is revealed in this article. The meaning of the elections and self-government for the consolidation of the democratic principle of the public life is illustrated as well.

Key words: Russia, country (state), government, nation, elections, local self-government, democracy.

References

1. GARO. F.5. Op.2. D.2093. L.3; F.178. Op.1. D.2747. L. 18; D.3885. L.3.
2. GARO. F.5. Op.2. D.2093. L.3; D.2133. L.5; F.178. Op.1. D.1586. L.4.

3. Illness M.V. From the history of the formation of local elections in Russia in the period of the 9th – 15th centuries // Bulletin of Volgograd State University. Ser. 5, jurisprudence. 2010. No. 2 (13). Pp. 176-179.
4. Zakharov V.M. Historical and legal analysis of the development of direct implementation of local government in Russia by the population // History of the state and law. 2009. № 2. S. 12-15.
5. Zenin S.S. The history of the development of forms of public participation in the management of public and state affairs in Russia X - early XX century. // History of state and law. 2012. № 5. S. 15. P. 15-18.
6. Kalinin A.Yu. The historical evolution of representative power in Russia and features of law formation // History of State and Law. 2009. № 16. S. 28-30.
7. N.A. Lavrentyeva Features of the development of the institution of elections and representative bodies in the pre-Soviet period of the history of Russia // Bulletin of Chelyabinsk State University. 2012. No. 33 (287). Political science. Orientalism. Issue 13. pp. 44-50.
8. K. Lazarin The ratio of the principles of centralization and decentralization in the construction of the system of government in Russia in the XVIII - XIX centuries // History of State and Law. 2014. No. 1. P. 21-26.
9. Lukin A.V., Lukin P.V. Myths about the Russian political culture and Russian history // Polis. 2009. No. 2. 147-162.
10. Lukyanova M.N. Perspective strategy of building local self-government in Russia in the context of historical experience // Successes of modern natural science. 2015. № 1 (part 1). Pp. 106-109.
11. Minnikes I.V. The history of elections in Russia: the problems of periodization // Electoral law and practice. 2016. No. 3. P. 52-55.
12. Minnikes I.V. Elections in the history of the Russian state in the IX - the beginning of the XIX century. SPb., Legal Center Press, 2010. 526 p.
13. Mironov B.N. The development of statehood in Russia in the XVII - early XX century. // Social sciences and modernity. 2009. No. 4. P. 98-113.
14. Poleschenko D.A. State Power and Local Government in the Russian Empire and the Russian Federation // Journal of Russian Law. 2010. No. 11. P. 101-108.
15. Puzanov V.V. At the origins of Eastern Slavic statehood // History of Russia: People and power. SPb.: Lexicon, 2001. 459 p.
16. Romanenko V.B. The historical development of local government in Russia as an element of the system of separation of powers in the XVI-XX centuries. // History of state and law. 2010. No. 7. P. 13-15.
17. Seltser D.G. Competing elites and elections in the context of the political history of Russia // Moscow University Bulletin. Ser.12. Political science. 2007. No. 2. P. 144-151.
18. Serg'evich, V.M. Vche and the prince. Russian state system and management in the time of the princes of Rurik. Historical essays. M.: Type. A.I. Mamontova, 1867. 413 p.
19. Solomatin A.Yu. Enigma of Modernization (Comparative View of the State and Political Development of the USA and Russia in the 19th Century) // History of the State and Law. 2009. No. 16. P. 21-25.
20. Shilov V.N., Rylkina A.P. Elections in the history of Russia: the dynamics of alternativeness and competitiveness // Scientific Gazette of BelSU. Ser. Story. Political science. Economy. Computer science. 2012. № 13 (132), vol. 23. pp. 162-173.
21. Political teachings of the XX-XXI centuries. / Egorov V.G., Abramov A.V., Alekseev R.A., Alyabyeva T.K., Berezkina O.S., Vititnev S.F., Kozyakova N.S., Lavrenov S.Ya., Sinchuk Yu.V., Fedorchenko S.N. Moscow, 2015.

Законодательная основа института высших должностных лиц субъектов РФ

Волочковская Мария Александровна,
аспирант, Северо-Западный Институт управления РАНХиГС,
mvolochkovskaya@inbox.ru

В настоящей статье рассмотрены основы института высшего должностного лица субъекта РФ. Исследованы мнения ученых, законодательство субъектов РФ. По результатам рассмотрения выделены три действующие модели построения органов исполнительной власти: 1. Руководство ветвью исполнительной власти осуществляется высшим должностным лицом субъекта на основании единоначалия при отсутствии коллегиального высшего органа исполнительной власти. 2. Руководство ветвью исполнительной власти осуществляет высшее должностное лицо субъекта при наличии высшего коллегиального органа исполнительной, который возглавляет высшее должностное лицо субъекта РФ. 3. Высшее должностное лицо субъекта РФ осуществляет общее руководство регионом, в том числе и исполнительной властью, а высший орган исполнительной власти возглавляет отдельное лицо.

Ключевые слова: высшее должностное лицо, субъект, государственная власть, орган, полномочия, модель организации, территориальный орган.

Положения Конституции РФ¹ определяют, что осуществление государственной власти в РФ относится к полномочиям как федеральных органов власти, так и к органам государственной власти субъектов РФ. Они тесно взаимосвязаны и взаимодействуют, поскольку невозможно обеспечение реального федерализма без самостоятельной системы органов государственной власти регионов. Место высшего должностного лица субъекта РФ во многом определено тем, что это носитель двух функций: собственно высших должностных лиц субъектов РФ и одновременно руководителей высших органов исполнительной власти субъектов РФ. Свою «волю» высшие должностные лица субъектов РФ выражают, обращаясь с посланиями к парламентам регионов, направляя и указывая тем самым направления развития региона. В течение последних лет статус высшего должностного лица субъекта РФ существенно укреплен, расширена его компетенция. На сегодняшний день высшее должностное лицо субъекта РФ наделяется полномочиями: организовывать, взаимодействовать и координировать деятельность как органов исполнительной власти определенного субъекта, так и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти.

Вместе с тем, современные ученые выделяют от двух до четырех моделей организации исполнительной власти в субъектах РФ - в зависимости от места и роли высшего должностного лица в системе органов государственной власти субъектов РФ.

Так, А.Л. Скифская выделяет две модели организации исполнительной власти на этом уровне. Согласно первой модели высшее должностное лицо субъекта возглавляет высший орган исполнительной власти субъекта РФ и включено в его состав. Согласно второй модели высший орган исполнительной власти возглавляет иное лицо (председатель правительства субъекта РФ и т.д.). Ее точку зрения разделяют Д.Ш. Пирбудагова,

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. N 31. Ст. 4398.

Ш.С. Гаджиалиева, Н.Э. Умарова. По нашему мнению подход А.Л. Скифской к построению системы исполнительной власти в регионах, несомненно, имеет право на существование, однако действующие в настоящее время системы исполнительной власти отличаются несколько большим разнообразием.

Н.Н. Нестерова выделяет три модели построения органов исполнительной власти в субъектах РФ². При организации власти по первой модели высшее должностное лицо субъекта РФ самостоятельно формирует органы исполнительной власти субъекта и осуществляет непосредственное управление всеми органами исполнительной власти, в том числе и высшим коллегиальным органом исполнительной власти субъекта РФ. Вторая модель предполагает, что правительство является самостоятельным юридическим лицом, может самостоятельно выступать от своего имени. При организации органов исполнительной власти по третьей модели правительство не имеет статуса юридического лица и самостоятельного субъекта. Следует заметить, что третья модель функционирования исполнительной власти, выделенная Н.Н. Нестеровой, в настоящее время не имеет права на существование, поскольку п. 4 ст. 20 Федерального закона N 184-ФЗ прямо устанавливает, что высший исполнительный орган государственной власти РФ в обязательном порядке всегда является самостоятельным юридическим лицом и наделен соответствующими правами.

Д.С. Зарецкая выделяет 4 модели организации исполнительной власти субъектов РФ³. Первая и вторая модели, предложенные Д.С. Зарецкой, отличаются только тем, что в первом случае высшее должностное лицо субъекта РФ руководит органом исполнительной власти на основе принципа единоначалия, а во втором данный принцип не применяется, соответственно, подразумевается, что используется принцип коллегиальности. Следует отметить, что даже в тех регионах, в которых закреплен принцип единоначалия в деятельности органов исполнительной власти, фактически используется вторая модель построения исполнительной власти, указанная Д.С. Зарецкой.

О построении власти на основе первой модели можно с уверенностью говорить, к примеру, по отношению к Тамбовской и Владимирской областям. В частности, в соответствии со ст. 66 Устава Тамбовской области в качестве высшего органа исполнительной власти Тамбовской области вступает глава администрации Тамбовской области⁴. Никакого коллегиального органа исполнительной власти в области не предусмотрено.

Аналогичное построение системы исполнительной власти существует во Владимирской области. Статья 23 Устава Владимирской области⁵ предусматривает, что губернатор является высшим должностным лицом и руководит администрацией области на принципах единоначалия. При этом в структуру администрации согласно ст. 32 Устава входят сам губернатор, его заместители, директора департаментов, начальник аппарата губернатора, комитеты, управления, секретариаты, территориальные органы исполнительных органов государственной власти субъекта РФ. Нормативные акты от имени администрации области принимаются губернатором области (п. 2 ст. 27 устава).

Отметим, что Закон N 184-ФЗ⁶ в ст. 21 наделяет высший орган исполнительной власти собственными полномочиями, которые отличаются от полномочий высшего должностного лица субъекта РФ. Соответственно, необходим орган, который бы осуществлял указанные полномочия. И данный орган должен быть не только указан на бумаге, но и иметь возможность действовать. При организации власти, которая существует в Тамбовской и Владимирской областях, от имени высшего органа исполнительной власти действует глава региона, который единолично принимает решения от имени высшего органа исполнительной власти и выполняет полномочия, возложенные на данный орган, что входит в противоречие с нормами Закона N 184-ФЗ.

Вторая модель построения органов исполнительной власти является достаточно распространенной. Так, статья 36 Устава Смоленской области указывает, что администрация Смоленской области - это высший коллегиальный орган в единой системе органов исполнительной власти Смоленской области". Аналогичные нормы содержатся в уставах Белгородской, Ивановской, Тверской областей. При этом во всех указанных областях наряду с высшим коллегиальным органом исполнительной власти действует высшее должностное лицо субъекта, которое осуществляет текущее руководство исполнительной властью.

Третья модель построения исполнительной власти функционирует в Ярославской, Орловской областях, республиках Адыгее, Дагестан, Кабардино-Балкарии, Калмыкии, Карачаево-Черкесии. К примеру, согласно ст. 46 Устава Ярославской области губернатор Ярославской области осуществляет общее руководство правительством области, в том числе назначает председателя правительства, который наделяется собственными управленческими полномочиями. Согласно статье 67.1

² Нестерова Н.Н. Специфика организации деятельности органов исполнительной власти в регионе // Вестник ТГУ. 2012. N 11 (115). С. 77 - 83.

³ Зарецкая Д.С. Проблемы организации исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 2011. N 3 (54). С. 36 - 40.

⁴ Устав (Основной закон) Тамбовской области Российской Федерации" (принят Постановлением Тамбовской областной Думы от 30.11.1994 N 84) // Тамбовская жизнь. N 233. 1994.

⁵ Закон Владимирской области от 14.08.2001 N 62-ОЗ (ред. от 28.09.2018) "Устав (Основной Закон) Владимирской области" (принят постановлением ЗС Владимирской области от 14.08.2001 N 285) // Владимирские ведомости. N 152-153. 2001.

⁶ Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Собрание законодательства РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

Устава Орловской области губернатор Орловской области формирует правительство области и по согласованию с Законодательным Собранием области назначает его председателя.

Согласно четвертой модели, выделенной Д.С. Зарецкой, должность высшего должностного лица субъекта РФ отсутствует, а его полномочия осуществляются руководителем высшего исполнительного органа государственной власти. Анализ действующего законодательства субъектов РФ показывает, что в абсолютном большинстве регионов главы регионов называются главами республики или губернаторами, то есть являются высшими должностными лицами субъектов РФ. Термин "глава администрации" употребляется лишь в Краснодарском крае, Липецкой и Тамбовской областях. Однако, если обратиться к уставам (основным законам) данных субъектов Федерации, можно сделать вывод, что главы администрации, несмотря на свое название, также являются высшими должностными лицами данных субъектов. Так, пункт 3 ст. 39 Устава Липецкой области устанавливает, что администрацию области возглавляет глава администрации области - высшее должностное лицо области.

По тексту уставов Краснодарского края и Тамбовской области глава администрации не определяется как высшее должностное лицо субъекта, однако анализ полномочий указанных лиц, зафиксированный в ст. 42 Устава Краснодарского края, а также нормы ст. 64 Устава Тамбовской области позволяют сделать вывод, что главы администраций в указанных регионах также фактически являются высшими должностными лицами, которые возглавляют ветвь исполнительной власти и осуществляют руководство ею, что соответствует второй модели построения органов исполнительной власти, предложенной Д.С. Зарецкой.

Таким образом, анализ действующего законодательства позволяет нам выделить три действующие модели построения органов исполнительной власти:

1. Руководство ветвью исполнительной власти осуществляется высшим должностным лицом субъекта на основании единоначалия при отсутствии коллегиального высшего органа исполнительной власти.

2. Руководство ветвью исполнительной власти осуществляется высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего органа исполнительной власти) при наличии высшего коллегиального органа исполнительной власти (правительства, администрации и т.д.), который возглавляет высшее должностное лицо субъекта РФ.

3. Высшее должностное лицо субъекта РФ осуществляет общее руководство регионом, в том числе и исполнительной властью, а высший орган исполнительной власти возглавляет отдельное лицо - председатель правительства, руководитель администрации и т.д.

Согласно анализу норм Закона N 184-ФЗ, иного действующего законодательства из имеющихся трех моделей построения исполнительной власти

только вторая полностью соответствует законодательству и имеет право на существование. Конечно, в Законе N 184-ФЗ прямо не указывается, что высший орган исполнительной власти в обязательном порядке должен являться коллегиальным органом, это следует из системного толкования норм Закона N 184-ФЗ. Высший орган исполнительной власти наделяется собственными полномочиями, отличными от полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (ст. 21 Закона N 184-ФЗ), в том числе полномочиями по принятию собственных нормативных актов (ст. 22 Закона N 184-ФЗ). Данные полномочия могут быть реализованы именно высшим органом исполнительной власти, а не высшим должностным лицом региона, действующим от имени данного органа. Соответственно, для выполнения норм Закона N 184-ФЗ наличие высшего органа исполнительной власти, который бы на коллегиальных началах выполнял возложенные на него полномочия, является обязательным.

Модель построения исполнительной власти, по которой высшее должностное лицо субъекта РФ осуществляет общее руководство регионом, а высший орган исполнительной власти возглавляется иным лицом, также, на наш взгляд, противоречит действующему законодательству. Как правило, устанавливая место должностных лиц субъектов РФ в системе разделения властей, высших должностных лиц субъектов РФ относят к исполнительной ветви власти, включают в ее состав. Согласно позиции Конституционного Суда РФ высшее должностное лицо является элементом системы органов исполнительной власти, поскольку его статус определен в гл. 3 Закона N 184-ФЗ. В тех регионах, где высшее должностное лицо субъекта не возглавляет высший орган исполнительной власти, глава региона фактически выведен из системы разделения властей. Представляется, если исходить из ст. 10 Конституции, необходимо глав субъектов рассматривать не как независимых высших должностных лиц субъектов РФ, а как лиц, возглавляющих систему исполнительной власти субъекта и являющихся составной частью данной системы.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. N 31. Ст. 4398.

2. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Собрание законодательства РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

3. Закон Владимирской области от 14.08.2001 N 62-ОЗ (ред. от 28.09.2018) "Устав (Основной За-

кон) Владимирской области" (принят постановлением ЗС Владимирской области от 14.08.2001 N 285) // Владимирские ведомости. N 152-153. 2001.

4. Устав (Основной закон) Тамбовской области Российской Федерации" (принят Постановлением Тамбовской областной Думы от 30.11.1994 N 84) // Тамбовская жизнь. N 233. 1994.

5. Зарецкая Д.С. Проблемы организации исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 2011. N 3 (54). С. 36 - 40.

6. Нестерова Н.Н. Специфика организации деятельности органов исполнительной власти в регионе // Вестник ТГУ. 2012. N 11 (115). С. 77 - 83.

7. Политические учения XX-XXI вв. / Егоров В.Г., Абрамов А.В., Алексеев Р.А., Алябьева Т.К., Березкина О.С., Вититнев С.Ф., Козьякова Н.С., Лавренов С.Я., Синчук Ю.В., Федорченко С.Н. Москва, 2015.

Legislative basis of the institute top officials of the subjects of the Russian Federation

Volochkovskaya M.A.

North-West Institute of management of Ranepa

This article describes the basics of the institute of the highest official of the subject of the Russian Federation. The opinions of scientists, the legislation of the subjects of the Russian Federation. Based on the results of the review, three existing models of the construction of executive bodies were identified: 1. The executive branch is managed by the highest official of the entity on the basis of unity of command in the absence of a collegial supreme body of executive authority. 2. The executive branch is managed by the highest official of the subject in the presence of the highest collegial executive body, which is headed by the highest official of the subject of the Russian Federation. 3. The highest official of a constituent entity of the Russian Federation exercises general leadership of the region, including the executive power, and the highest executive body heads an individual.

Keywords: the highest official, subject, state power, body, authority, model of organization, territorial body.

References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12/12/1993) (as amended by the RF laws on amendments to the RF Constitution of 12/30/2008 N 6-FKZ, of 12/30/2008 N 7-FKZ, from 02.02.2014 N 2 -FKZ, from 07.21.2014 N 11-FKZ) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2014. N 31. Art. 4398.
2. Federal Law of 06.10.1999 N 184-ФЗ (ed. Of 12.27.2018) "On the general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation" (as amended and added, entered into force from 01/01/2019) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1999. N 42. Art. 5005.
3. Law of the Vladimir region of August 14, 2001 No. 62-OZ (ed. Of September 28, 2018) "Charter (Basic Law) of the Vladimir region" (adopted by a resolution of the LC of the Vladimir region of August 14, 2001 No. 285) // Vladimirskie Vedomosti. N 152-153. 2001.
4. The Charter (Basic Law) of the Tambov Region of the Russian Federation "(adopted by the Resolution of the Tambov Regional Duma of 30.11.1994 N 84) // Tambov life. N 233. 1994.
5. Zaretskaya D.S. Problems of the organization of the executive branch of the Russian Federation // Siberian Juridical Journal. 2011. N 3 (54). Pp. 36 - 40.
6. Nesterova N.N. Specificity of the organization of the activities of the executive authorities in the region // TSU Bulletin. 2012. N 11 (115). Pp. 77-83.
7. Political teachings of the XX-XXI centuries. / Egorov V.G., Abramov A.V., Alekseev R.A., Alyabyeva T.K., Bereskina O.S., Vititnev S.F., Kozyakova N.S., Lavrenov S.Ya., Sinchuk Yu.V., Fedorchenko S.N. Moscow, 2015.

Конституция Российской Федерации и влияние ее на авторское и смежное право стран ЕАЭС в рамках унификации и гармонизации законодательства, исключительных прав

Канатов Танат Канатович

докторант, кафедра гражданского права, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

В данной научной статье рассматриваются вопросы роли Конституции РФ в странах ЕАЭС – вопросы становления и развития в историческом разрезе охраны, защиты авторских и смежных прав, механизмов защиты в рамках унификации конституционного законодательства. Автор проанализировал конституционное законодательство, а именно нормы регулирующие авторское право и смежное право в странах ЕАЭС.

Ключевые слова: Конституция, унификация, исключительные права, авторские права, смежные права, законодательство, Евразийский экономический союз.

Введение. С декабря 1993 года начался новый этап развития российской доктрины авторского права, в котором основным источником правового регулирования авторского права стала Конституция Российской Федерации [1]. В части 1 статьи 44 Основного закона РФ была закреплена норма о свободе литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, а также указание на то, что «интеллектуальная собственность охраняется законом». Пункт «о» статьи 71 содержит правило, что регулирование института интеллектуальной собственности (далее - «ИС») находится в ведении федерального уровня власти. Конституционные нормы окончательно определили высший уровень защиты авторских и смежных прав, придав новый импульс развитию доктрине авторского права в новой политической и экономической реальности.

Цель. Исследовать роль Конституции РФ в становлении и развитии охраны и защиты авторского и смежного права в странах ЕАЭС в рамках унификации исключительных прав.

Методология. При написании статьи были применены системно-структурные, конкретно-социологические, историко-правовые, социально-правовые, сравнительно-правовые, статистические методы работы.

Результаты. Предложения и выводы, основанные на проведенном анализе основаны на национальном и международном законодательстве, а так же нормативно-правовых актах стран ЕАЭС, действовавшие на данный момент.

Особая значимость данного исследования заключается в том, что выработанные теоретические положения данной работы в будущем могут быть использованы в целях последующего изучения и рассмотрения вопросов, проблем связанных с унификацией законодательства стран ЕАЭС. Поэтому, проведенным исследованием автор вкладывает весомый ресурс в теоретическую часть гражданского права.

Несмотря на стабильность норм Конституции РФ, за период ее существования Государственной

Думой РФ рассматривалось свыше 40 законопроектов, направленных на изменение и развитие Основного закона. Реальных поправок было 12, из них две были внесены в 1996 г. указами Президента Российской Федерации, семь - в период 2000-2008 гг. и две в 2014 г. по инициативе Президента Российской Федерации, принятых на основании федеральных конституционных законов.

Большинство изменений в Основной закон касалось вопросов формирования органов государственной власти и субъектного состава Российской Федерации. Но никогда поправки не затрагивали фундаментальных положений Главы 2 «Права и свободы человека и гражданина» и соответственно статью 44. Пункт «о» статьи 71 был приведен в соответствие с Федеральным конституционным законом от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» [2].

Действие Основного закона оказало значительное влияние на всю систему российского законодательства и прежде всего на Гражданский кодекс РФ (далее «ГК РФ»), в том числе на содержание Главы 70-72 «Авторское право» и «Права, смежные с авторскими», помещенных в часть четвертую ГК РФ [3]. Вступив в законную силу с 1 января 2008 г., она объединила в себе всю совокупность норм ранее действовавшего законодательства об авторском праве и смежных правах, обеспечивая преемственность и единообразие правового регулирования в данной сфере.

В настоящее время авторское право в российской правовой системе является одним из четырех правовых институтов, входящих в подотрасль «право интеллектуальной собственности». Помимо авторского права данная подотрасль включает институты смежных прав, патентного права и средств индивидуализации участников гражданского оборота и правового регулирования производимой ими продукции (работ, услуг).

Следует заметить, что до принятия специальных законодательных законов об авторском праве в странах-участницах Евразийского экономического союза (далее «ЕАЭС»): Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, созданного в 2014 г. [4], действовали нормы законодательства Союза ССР.

Россия стала не первой страной на постсоветском пространстве, определившей в Конституции приоритетность свободы творчества. 28 января 1993 г. в Основной закон Республики Казахстан [5] была включена статья 27, которая установила: «Гражданам республики гарантируется свобода художественного, научного и технического творчества».

Однако, данное положение входило в противоречие с нормами международного права, гарантируя свободу творчества только гражданам Казахстана. В Конституцию РК, принятую 30 августа 1995 г. [6], была введена новая норма (статья 20):

«1. Свобода слова и творчества гарантируются. Цензура запрещается.

2. Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом».

Новая формулировка тоже является несовершенной, законодатель только косвенно обозначил конституционную защиту обширной области правоотношений авторского и смежных прав, что существенно отличает конституционные нормы Казахстана от положений Основного закона России. Указание в Основном законе Казахстана на охрану права интеллектуальной собственности отсутствует вовсе.

Более конкретно зафиксировала права на свободу творчества и охрану интеллектуальной собственности статья 51 Конституции Республики Беларусь [7]:

«Свобода художественного, научного, технического творчества и преподавания гарантируется.

Интеллектуальная собственность охраняется законом».

Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 г., с изменениями от 27 ноября 2005 г. [8], в статье 40 установила:

«Каждый имеет право на свободу литературного, художественного, научного и технического творчества, пользование научными достижениями и участие в культурной жизни общества».

Пункт 16 статьи 16 Основного закона Кыргызской Республики [9] гласит:

«Каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного и технического творчества, защита интеллектуальной собственности».

Таким образом, страны ЕАЭС в области авторского и смежного права испытали на себе влияние Конституции Российской Федерации: в конституциях Беларуси, Армении и Кыргызстана присутствует прямое указание на свободу литературного, художественного, научного и технического творчества; в конституциях Беларуси и Кыргызстана закреплено положение о защите интеллектуальной собственности. В Основном законе РК есть лишь краткая норма о свободе творчества.

Вместе с тем, влияние Конституции РФ и российской доктрины авторского и смежных прав в целом, вполне ощутимо в законодательстве стран ЕАЭС. Так, Закон РК от 10.06.1996 г. № 6-1 «Об авторском праве и смежных правах» [10] состоит из пяти разделов: Глава I. «Общие положения»; Глава II. «Авторское право»; Глава III. «Смежные права»; Глава IV. «Коллективное управление имущественными правами»; Глава V. «Защита авторских и смежных прав».

Закон РК № 6-1 содержит 49 статей. Согласно статье 1, данный закон «регулирует отношения в области интеллектуальной собственности, возникающие в связи с созданием и использованием произведений науки, литературы и искусства (авторское право), постановок, исполнений, фонограмм, передач организаций эфирного и кабельного вещания (смежные права)». Статья 2 включает терминологический аппарат из 47 дефиниций, очерчивая круг правоотношений авторских и смежных прав.

Для сравнения: регламентация авторского права и смежных прав в российском специальном за-

коне содержит 50 статей, в законе Беларуси — 62, законе Армении — 73, законе Кыргызстана — 51 статья.

Во всех странах ЕАЭС действуют специальные законы и гражданские кодексы, содержащие нормы об авторском и смежном праве. Правоотношения в области авторского и смежного права во всех странах ЕАЭС регулируют иные законы и подзаконные акты, что является свидетельством унификации и гармонизации законодательства охраны и защиты авторских и смежных прав в странах ЕАЭС и их соответствии общемировым тенденциям.

Основные положения по охране и защите авторских и смежных прав стран ЕАЭС помещены в раздел XVIII «Интеллектуальная собственность» Договора о ЕАЭС и приложения № 23 «Протокол об охране и защите прав на объекты интеллектуальной собственности» к нему. Протокол об охране и защите прав на объекты ИС (приложение № 26 к Договору о ЕАЭС) установил общие положения правового регулирования (часть I) и перечень авторских и смежных прав (часть II).

В 2016 г. в Договоре о ЕАЭС впервые было установлено единое для государств-членов Союза регулирование в таких сферах интеллектуальной собственности, как: товарные знаки (знаки обслуживания), наименования мест происхождения товаров, общее регулирование в сфере правовой охраны географических указаний, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау).

Но действие западных санкций, введенных в отношении России в 2014 г., поставило на повестку дня вопрос о частичном игнорировании странами ЕАЭС права интеллектуальной собственности. В частности, речь идет о легализации импорта без разрешения владельцев товарных знаков. В феврале 2018 г. Конституционный суд РФ частично разрешил ввозить товары в Россию без разрешения владельца бренда, завышающего цены (Постановление Конституционного Суда РФ от 13 февраля 2018 г. № 8-П) [11].

В октябре 2018 г. с инициативой внесения поправок в ГК РФ выступила Федеральная антимонопольная служба России. Поправки позволят правительству с 2021 г. на срок до пяти лет открывать границу для параллельного импорта отдельных товаров. Для легализации этих поправок требуется согласие всех членов ЕАЭС, которые должны принять во внимание, что в этом случае значительно возрастут риски потока контрафакта, которые лягут на плечи потребителей.

Выводы. Подводя итог сказанному, можно констатировать, что формирование и развитие авторского и смежного права стран ЕАЭС испытывает на себе существенное влияние Конституции Российской Федерации, являющейся важнейшим элементом юридической базы Союза. Но это влияние различно и определяется в настоящее время не столько внутренними, сколько внешними факторами. Внешнеполитические условия еще не один раз «проверяют на прочность» приверженность стран

ЕАЭС международным нормам в рассматриваемой области, так как эти нормы продекларированы во всех конституциях этой группы стран.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ].

2. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 N 2-ФКЗ.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации [часть четвертая] : Федер. закон от 18 дек. 2006 г. № 230-ФЗ [ред. от 23.05.2018 № 116-ФЗ].

4. О Евразийском экономическом союзе : Договор от 29 мая 2014 г. [ред. от 08.05.2015] [с изм. и доп., вступ. в силу с 12.08.2017].

5. Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 года [Утратила силу в связи с принятием новой Конституции РК от 30 августа 1995 г., см. Указ Президента РК от 6 сентября 1995 г. № 2454].

6. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) [с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.03.2017 г.].

7. Конституция Республики Беларусь 1994 г. [с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.].

8. Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 года (принята 06.12.2015 г.) [с изменениями от 27 ноября 2005 года].

9. Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всеобщим голосованием) 27 июня 2010 года) [введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 г.; в ред. Закона КР от 28 декабря 2016 г. № 218].

10. Об авторском праве и смежных правах : Закон Республики Казахстан от 10 июня 1996 г. № 6 [ред. от 23.09.2018 г.].

11. По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 1252, статьи 1487 и пунктов 1, 2 и 4 статьи 1515 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «ПАГ» : Постановление Конституционного Суда РФ от 13 февраля 2018 г. № 8-П [Электронный ресурс] // Гарант.ру: Режим доступа - <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71777300/>.

The Constitution of the Russian Federation and its influence on the copyright and related rights of the EAEU countries in the framework of unification and harmonization of legislation, exclusive rights

Kanatov T.K.

Lomonosov Moscow state University

This scientific article examines the role of the Constitution of the Russian Federation in the EAEU countries - issues of formation and development in the historical context of protection and protection of copyright and related rights, protection mechanisms in the framework of the unification of constitutional legislation. The

author analyzed the constitutional legislation, namely the rules governing copyright and related law in the EAEU countries.

Keywords: Constitution, unification, exclusive rights, copyrights, related rights, legislation, Eurasian Economic Union.

References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12/12/1993) [as amended by the Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of 12/30/2008 No. 6-FKZ, of 12/30/2008 No. 7-FKZ, of 05.02.2014 No. 2 -FKZ, from 07.21.2014 N 11-FKZ].
2. On the Supreme Court of the Russian Federation and the Prosecutor's Office of the Russian Federation: Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of 05.02.2014 N 2-FCL.
3. Civil Code of the Russian Federation [Part Four]: Feder. law of 18 dec. 2006 № 230-ФЗ [ed. dated 05.23.2018 No. 116-ФЗ].
4. On the Eurasian Economic Union: Treaty of May 29, 2014 [ed. 05/08/2015] [amended. and add. effective from 12.08.2017].
5. The Constitution of the Republic of Kazakhstan of January 28, 1993 [Expired due to the adoption of the new Constitution of the Republic of Kazakhstan of August 30, 1995, see Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated September 6, 1995 No. 2454].
6. The Constitution of the Republic of Kazakhstan (adopted at the republican referendum on August 30, 1995) [with amendments and additions as of March 10, 2017]
7. The Constitution of the Republic of Belarus 1994 [with changes and additions adopted in the republican referendums on November 24, 1996 and October 17, 2004].
8. The Constitution of the Republic of Armenia of July 5, 1995 (adopted on December 6, 2015) [as amended on November 27, 2005].
9. The Constitution of the Kyrgyz Republic (adopted by referendum (by popular vote) on June 27, 2010) [enacted by the Law of the Kyrgyz Republic of June 27, 2010; in ed. Law of the Kyrgyz Republic of December 28, 2016 No. 218].
10. On copyright and related rights: Law of the Republic of Kazakhstan of June 10, 1996 No. 6 [ed. dated 23.09.2018].
11. In the case of verifying the constitutionality of the provisions of clause 4 of Article 1252, Article 1487 and Clauses 1, 2 and 4 of Article 1515 of the Civil Code of the Russian Federation in connection with the complaint of PAG Limited Liability Company: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of February 13, 2018 No. 8-P [Electronic resource] // Garant.ru: Access mode - <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71777300/>.

Защита семейных прав по законодательству Российской Федерации

Трюфилькина Татьяна Владимировна,
магистрант, ФГБОУ ВПО Тамбовский государственный техни-
ческий университет, tryufilkina325@mail.ru

Согласно положениям Семейного кодекса РФ граждане вправе по своему усмотрению распоряжаться принадлежащими им семейными правами, в том числе и правом на защиту своих прав. Однако осуществление членами семьи своих прав не должно нарушать права, свободы и законные интересы других членов семьи и иных граждан. Осуществление субъективных семейных прав подчиняется общим принципам, действующим в российском праве: соблюдение законности, требований морали, общественных и государственных интересов и т. д. Защита прав семьи и ее членов, согласно Семейному кодексу РФ, подразумевает контроль и устранение нарушений прав в пределах семьи, распоряжаться которыми может каждый ее участник. В данном случае применяются определенные нормы, причем как для конкретного лица, так и для органов власти. Иначе защита семейных прав называется семейно-правовой ответственностью. В статье рассмотрены способы защиты семейных прав по законодательству РФ. На сегодняшний день проблема, касающаяся подсудности гражданских дел, которые возникают из семейно-брачных правоотношений – достаточно актуальна. По этой причине целесообразно рассмотреть проблемы, которые возникают из семейно-брачных отношений.

Ключевые слова: защита, семейные права, родители, дети, алименты, споры о детях, семейно-брачные правоотношения.

Конституционно-правовую защиту семей, материнства, отцовства и детства, предусматривают положения Конституции РФ в статьях 7, 38, которые предполагают на государственном уровне совершения действий по формированию и последующему эффективному функционированию полноценных механизмов, защищающих права и интересы всех субъектов в семейных правоотношениях.

Способами защиты прав являются закрепленные либо санкционированные на уровне законодательства материально-правовые меры, для которых свойственен принудительный характер и при помощи которых может осуществляться устранение нарушений права, а также восстановление (признание) права и (либо) компенсация потерь, ранее вызванных, нарушением права [7, с.59-60].

Анализ норм, закрепленных в СК РФ, дает возможность выделить такие способы, направленные на защиту семейных прав, как:

- признание предусмотренных ст. 30,38,48, 49 СК РФ прав;
- возвращение согласно ст. ст. 30, 52, 72, 76 СК РФ к положению, имевшему место до момента нарушения прав;
- остановка действий, которые нарушают право либо создают угрозы нарушений ст. 67, 68, 69, 73, 77 СК РФ;
- признание в соответствии со ст. 44, п. 1 ст. 101, ст. 102 СК РФ оспоримых сделок недействительными с применением последствий ничтожных сделок;
- признание (к примеру, признание недействительными актов органов опеки и попечительства касательно отобрания детей - ст. 77 СК РФ) не имеющими силы актов государственных органов либо органов местных самоуправлений. В случаях, когда акты будут признаны недействительными, то нарушенные права подлежат восстановлению или защищаются иным способом, предусмотренным законами;
- присуждение в соответствии со ст. 80, 85, 87, 89, 90 СК РФ к исполнению обязанности;
- возмещение согласно п. 2 ст. 115 СК РФ убытка;

- возмещение материальной компенсации предусмотрены п. 4 ст. 30 СК РФ;
- изменение либо прекращение правоотношений согласно ст. ст. 43, 101, 114, 119, 120, 143, 152 СК РФ.

Семейное законодательство регламентирует правоотношения, которые складываются в процессе создания, существования, а также прекращения семейных отношений.

К числу семейных правоотношений следует отнести: брачные правоотношения, отношения, которые касаются совместно нажитого супругами имущества, отношения с детьми; алиментные обязательства всех членов семьи в отношении друг к другу (между родителями и детьми; супругами; другими членами семьи).

Семейное законодательство и научные исследования упоминают большое количество споров, возникающих из семейно-брачных отношений [4].

В свою очередь, законодателем к спорам о детях отнесены, следующие виды споров [11, с.704]:

- по определению места жительства ребенка;
- по определению порядка общения с ребенком;
- по определению возврата ребенка;
- по определению лишения родительских прав;
- по определению ограничения в родительских правах;
- по определению восстановления в родительских правах.

Следует отметить, что для указанных дел, не является характерным наличие определенных острых проблем, а также столкновений различных точек зрения и неясность со стороны законодательства. Наоборот, в семейном законодательстве содержатся правовые нормы, которые подробно регламентируют правила, предусмотренные для рассмотрения дел конкретной категории, начиная с момента определения подсудности дела, а также заканчивая тем, что излагается резолютивная часть судебного решения.

На сегодняшний день проблема, касающаяся подсудности гражданских дел, которые возникают из семейно-брачных правоотношений – достаточно актуальна. По этой причине целесообразно рассмотреть особенности подсудности дел, которые возникают из семейно-брачных отношений.

Итак, подсудность делится на два вида – это родовая и территориальная подсудность.

По своей сути, родовая подсудность подразумевает распределение компетенции в отношении рассмотрения гражданских дел по первой инстанции между общими судами разных уровней. Другими словами, посредством родовой подсудности определяется уровень того суда, который наделен правом рассматривать конкретное спорное дело в качестве суда первой инстанции [8, с.86].

Согласно ст. 23 ГПК РФ, в качестве критериев разграничения подсудности, как мировых судей, так и районных судов выступает цена иска, а также характер спора.

Так, к примеру, родовая подсудность дел, которые касаются раздела совместно нажитого между супругами имущества определяется п. 3 ч. 1 ст. 23

ГПК РФ: в первой инстанции указанная категория дел рассматривается мировыми судьями при цене иска, которая не превышает 50 тыс. руб [8, с.87-88].

Необходимо заметить, что мировые судьи в качестве суда первой инстанции уполномочены рассматривать дела, касающиеся брака в том случае, если между супругами отсутствовал спор о детях (п. 2 ч. 1 ст. 23 ГПК РФ).

Кроме того, к их подсудности относятся следующие категории дел: все иные споры, которые возникают из семейно-брачных отношений, за исключением категории дел, касающейся оспаривания отцовства (материнства), а также дел об установлении отцовства, дел о лишении родительских прав, дел об ограничении родительских прав, дел об усыновлении (удочерении) ребенка; другие дела, касающиеся споров о детях, а также дела о признании брака недействительным (п. 4 ч. 1 ст. 23 ГПК РФ).

В свою очередь, что касается вопроса взыскания алиментов на детей, а также как определения задолженности по алиментам, так и взыскания неустойки за несвоевременную уплату алиментов, то следует отметить, что данная категория дел подсудна мировым судьям вне зависимости от цены иска. Так, указанные требования могут предъявляться истцом по правилам, установленным для альтернативной подсудности, а именно: в отступление от общего правила, касающегося территориальной подсудности о том, что данный иск подается по месту жительства лица, выступающего ответчиком (ст. 28 ГПК РФ), иск об алиментах истец наделен правом подать по месту своего жительства (п. 3 ст. 29 ГПК РФ).

Следует отметить, что в отличие от родовой подсудности, которая определяется ценой иска, а также характером спорного дела, в качестве основного признака территориальной подсудности выступает территория, на которой функционирует конкретный суд. Указанный критерий дает возможность определять факт того, какому из однородных судов, именно – мировых судей, районных судов, судов субъектов Российской Федерации, должно быть подсудно конкретное дело [10, с.63-64].

Вместе с тем, достаточно часто судами возвращаются иски, которые содержат требования о необходимости раздела недвижимого имущества, целиком, а также без последующих разъяснений права на возможность обращения с соответствующим иском о расторжении брака – к мировому судье; в случае подачи иска о разделе недвижимого имущества - в районный (городской) суд, который расположен по месту нахождения недвижимого имущества.

Таким образом, споры, возникающие из семейно-брачных отношений – это споры о праве. С учетом круга правоотношений, из которых такие споры могут возникать, а также их субъектного состава, данный вид споров состоит в возникающих из семейно-брачных отношений правовых конфликтах.

Субъектами данных рассматриваемых видов споров являются:

- супруги, родители, лица, их заменяющие;
- лица, которые наделены правом, участвовать в воспитании ребенка;
- совершеннолетние и несовершеннолетние дети.

Субъектом защиты, т.е. лицом, уполномоченным на осуществление такого рода деятельности, может выступать лишь государственный орган. Касаясь специфики работы, характерной для такого субъекта, требований к процессуальным формам, нужно отметить судебную и административную формы защиты.

Сами по себе обращения к органам государственной власти с просьбами о защите прав и интересов – средства правовой защиты.

Реализуя правозащитную или правоприменительную функцию, такого рода средство должно соответствовать строго установленному требованию, процедуре подачи, содержанию, оформлению. При рассмотрении через призму гражданского судопроизводства, упомянутые требования являются из себя неотъемлемую составную часть гражданско-процессуальных форм. Поэтому, основным средством защиты в гражданском судопроизводстве являются исковые заявления, а также заявления. Например, по делам исковых производств, для обращения в суд должны использоваться исковые заявления о расторжении брака, исковые заявления касательно установления отцовства, исковые заявления относительно ограничения прав родителей. Основные требования, касающиеся искового заявления, процедуры его предъявления, регламентированы в положениях гл. 12 ГПК РФ.

Целесообразно также обратиться к способу защиты, регламентированному в п. 2 ст. 115 СК РФ и носящему имущественный характер. В случае, когда лица виновны в неисполнении алиментных обязанностей, законодательство предусматривает такую меру, как возмещение ими убытков, а также зачетные неустойки.

Использование неустойки, по своей сути, является универсальным межотраслевым приемом, направленным на регулирование имущественного правоотношения, к которым относят также алиментные отношения правового характера. Этот фактор не вступает (п. 3 ст. 1, ст. 4 СК РФ) в противоречие с принципом, предусматривающим приоритетность в защите интересов нетрудоспособных и нуждающихся членов в семье и самой семейно-правовой природой института алиментирования.

Наряду с этим, можно полагать, что введение неустойки, уплачиваемой за просрочку уплаты алиментов, не может расцениваться как свидетельство, имеющее гражданско-правовую природу и свойственное для алиментного обязательства.

Нужно учитывать и то, что злостные уклонения от уплаты алиментов, по своей сути – это разновидность уклонения от исполнения обязанностей родителей. Легальное определение злостности в

российском законодательстве отсутствует, что в ряде конкретных ситуаций не дает квалифицировать уклонение от уплаты алиментов как злостное. Это относится и к лишению родительских прав по приведенным основаниям, и квалификации таких деяний, как преступления согласно ч. 1 ст. 157 УК РФ. В настоящем времени определение злостности полностью зависит от воли судов, причем подходы к ее установлению часто разнятся, что не нельзя признать правильным.

Основания, в соответствии с которыми предусмотрено лишение родительских прав, регламентированы ст. 69 СК РФ. Среди них, к наиболее серьезному, а также опасному следует отнести лишение родительских прав в том случае, если родителями или одним из них было совершено умышленное преступление, направленное против жизни или здоровья собственных детей или же против жизни или здоровья собственного супруга. Сам факт умышленного причинения вреда жизни или здоровью собственного ребенка следует относить к числу самых тяжких, а также общественно опасных преступлений (сюда входят побои, истязание, а также причинение тяжких телесных повреждений, оставление своего ребенка в опасности и др.). При наличии данного основания лишение родительских прав станет возможным в том случае, если преступление было совершено умышленно и имеет форму как прямого, так и косвенного умысла [5, с.21].

Ст. 69 СК РФ содержит исчерпывающим перечнем оснований для лишения родительских прав. Это обусловлено тем, что лишение родительских прав представляет собой крайнюю меру семейно-правовой ответственности, лишаящую родителей или одного из них всякой возможности принимать участие в воспитании ребенка, а также права любых контактов с ним.

Каждое из оснований, которое предусмотрено в ст. 69 СК РФ – это угроза для нормально развития ребенка. По этой причине с целью защиты интересов своих детей и применяется такая исключительная мера, как лишение родительских прав.

Вторым, наиболее часто встречающимся основанием к лишению родительских прав следует назвать злоупотребление алкогольными напитками или веществами наркотического содержания, на которые родителями тратится основная часть семейного бюджета. Как следствие, дети не могут получить должное материальное обеспечение. Вместе с тем, родители, по причине опьянения, способны также допустить жестокое обращение по отношению к несовершеннолетнему [6, с.5].

Лишение родительских прав может осуществляться только в судебном порядке и лишь в рамках, установленных иском судопроизводством. В делах данной категории обязательно участие, как прокурора, так и органов опеки и попечительства вне зависимости от того, кем было подано заявление о лишении родительских прав [11, с.710].

Доказательствами по делам о лишении родительских прав служат показания свидетелей, имеющиеся письменные доказательства (к примеру,

справку с работы, справку со школы, вступивший в силу судебный приговор по делу о злостном уклонении от уплаты алиментов), имеющееся заключение эксперта (к примеру, об установлении факта нанесения несовершеннолетнему побоев или телесных повреждений).

Судебная процедура, направленная на лишение родительских прав матери, является весьма сложной. Помимо оснований, перечисленных в ст. 69 СК РФ, также должны предоставляться веские доказательства о ненадлежащем воспитании и отношении матери в отношении своего ребенка.

Родители, лишённые родительских прав, утрачивают все имеющиеся права, ранее основанные на наличии факта родства с ребенком, по отношению к которому они были лишены своих прав.

Судебное решение о лишении родительских прав, вынесенное в соответствии с установленной законом процедурой, влечет за собой несомненную утрату родителями (или одним из них) помимо самих прав, которыми они были наделены до достижения детьми своего совершеннолетия, еще и других прав, которые основываются на факте родства с ребенком и вытекают из семейных и других правоотношений.

Как следствие, решение суда о лишении родительских прав – это основание прекращения прав и обязанностей между родителями или одним из них, а также ребенком. Данное решение носит правопрекращающий характер, поскольку оно может прекратить семейные отношения ребенка с его биологическими родителями, а также родственниками, которые существовали ранее.

Родители, которые были лишены родительских прав, законом наделены правом восстановить утраченные права. В качестве основания для рассмотрения в судебном порядке вопроса о восстановлении родителей в их правах следует считать заявление родителя/родителей, лишённых/ лишённого родительских прав. Данные дела должны рассматриваться при обязательном участии органов опеки и попечительства и прокурора.

В числе способов, которые направлены на защиту гражданских прав, регламентированных ст. 12 ГК РФ, отмечена самозащита, под которой понимают применение мер, которые характеризуются воздействием оперативного характера на контрагента. Одновременно в положениях СК РФ не предусмотрено такого способа, направленность которого – защита семейных прав.

По завершению настоящего исследования нужно отметить, что институт защиты субъективных прав характеризуется рядом существенных особенностей. При рассмотрении их в самом общем виде, такого рода защита является деятельностью со стороны уполномоченного государством органа, деятельность которого направлена на обеспечение лицам, обладающим семейными правами, наиболее эффективной и реальной возможности, как их осуществления, так и достижения всего спектра интересов, охраняемых законодательством.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. ст. 4398.

2. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. ст. 16.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. ст. 3301.

4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.05.1998 № 10 (ред. от 26.12.2017) «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» // СПС КонсультантПлюс.

5. Гурьева А.А. Лишение родительских прав / Законодательное регулирование общественных отношений в отдельных отраслях российского права: сборник статей преподавателей и студентов - М.: ФЦОЗ, 2014. – 74 с.

6. Кобалия Т.Г. Права ребенка / Кобалия Т.Г., Казанков А.П., Каневская М.А. – Молодежный центр консультации и тренинга. – 2015 – 7 с.

7. Ненашев М.М. Способ защиты права: материальный аспект / Отв. ред.: Михайлова М.В. - Киров: Изд-во Киров. филиала МГЭИ, 2013. - С. 59-61.

8. Парфирьев Д.Н. Гражданское процессуальное право: учебное пособие / Парфирьев Д. Н. Казань: Юниверсум, 2014 - 267 с.

9. Францифоров А.Ю. Сущность особого производства в гражданском процессе: (теоретические и практические аспекты): монография / А.Ю. Францифоров. - Москва: Юрлитинформ, 2012. - 191 с.

10. Черных И.И. Судебное решение по делам о рассмотрении споров о воспитании детей. Lex Russica. 2014. Т. XCVI. № 6. - С. 704-711.

Protection of family rights under legislation Russian Federation Trufilkina T.V.

Tambov State Technical University

According to the provisions of the Family Code of the Russian Federation, citizens have the right to dispose of their family rights, including the right to protect their rights, at their discretion. However, the exercise by members of the family of their rights should not violate the rights, freedoms and legitimate interests of other family members and other citizens. The implementation of subjective family rights is subject to the general principles in force in Russian law: observance of legality, moral requirements, public and state interests, etc. Protecting the rights of a family and its members, according to the Family Code of the Russian Federation, involves monitoring and eliminating violations of rights within the family, which can each party. In this case, certain rules apply, both for a specific person and for the authorities. Otherwise, the protection of family rights is called family law liability. The article discusses ways to protect family rights under the laws of the Russian Federation. To date, the problem regarding the jurisdiction of civil cases that arise from family-marriage legal relations is quite relevant. For this reason,

it is advisable to consider the problems that arise from family relationships.

Keywords: protection, family rights, parents, children, alimony, disputes about children, family-marriage legal relations.

References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12/12/1993) (as amended by the Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of December 30, 2008 No. 6-FKZ, of December 30, 2008 No. 7-FKZ, of February 5, 2014 No. 2 -FKZ, dated July 21, 2014 No. 11-FKZ) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2014. № 31. Art. 4398.
2. The Family Code of the Russian Federation of December 29, 1995 No. 223-FZ (as amended on August 3, 2018) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1996. № 1. Art. sixteen.
3. Civil Code of the Russian Federation (Part One) of 11/30/1994 No. 51-FZ (as amended on 08/03/2018) (as amended and added, entered into force on 01/09/2018) // Meeting of the Legislation of the Russian Federation. 1994. № 32. Art. 3301.
4. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 27.05.1998 No. 10 (as amended on 26.12.2017) "On the application by courts of law in resolving disputes related to the upbringing of children" // ATP Consultant Plus.
5. Guryleva A.A. Deprivation of parental rights / Legislative regulation of public relations in certain branches of Russian law: a collection of articles of teachers and students - Moscow: FTsOZ, 2014. - 74 p.
6. Kobalia T.G. Child rights / Kobalia T. G., Kazankov A. P., Kanevskaya M. A. - Youth counseling and training center. - 2015 - 7 s.
7. Nenashev M.M. Method of protection of the right: the material aspect / Ed. Ed. : Mikhailova M.V. - Kirov: Publishing House Kirov. branch of the IPEI, 2013. - p. 59-61.
8. Parfiryev D.N. Civil Procedural Law: textbook / Parfiryev, D. N. Kazan: Universe, 2014 - 267 p.
9. Franciforov A.Yu. The essence of special proceedings in civil proceedings: (theoretical and practical aspects): monograph / A.Yu. Franciforov. - Moscow: Yurlitinform, 2012. - 191 p.
10. Chernykh I.I. Court decision on cases of disputes on parenting. Lex Russica. 2014. T. XCVI. № 6. - p. 704-711.

Юридическая сущность комплаенс-контроля в хозяйствующих субъектах с государственным участием

Крохина Юлия Александровна,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Российского экономического университета им. Плеханова, завкафедрой правовых дисциплин ВШГА (факультет) МГУ им. Ломоносова, jkrokhina@mail.ru

Деятельность хозяйствующих субъектов с государственным участием финансируется как из бюджетных средств, так и за счет собственных внебюджетных источников. Вследствие данных процессов набор применяемых государством средств, форм и методов контроля и надзора за деятельностью хозяйствующих субъектов становится все менее эффективным. Одним из эффективных способов предупреждения и выявления финансовых правонарушений может стать комплаенс-контроль. В статье рассмотрены подходы к определению комплаенс-контроля, его сущности и особенности применительно к хозяйствующим субъектам с государственным участием.

Ключевые слова: комплаенс; финансовый контроль; предупреждение правонарушений; государственные компании

В современных реалиях экономической деятельности государство старается предотвратить либо найти и устранить возникающие проблемы путем установления все большего количества законодательных норм. Финансовые отношения, в свою очередь, усложняются, появляются новые. Государственные корпорации, а priori обладающие уникальным правовым статусом, нацелены одновременно на выполнение двух, порою взаимоисключающих целей – выполнение публичных функций и получение прибыли. Деятельность государственных корпораций финансируется как из бюджетных средств, так и за счет собственных внебюджетных источников. ГК развиваются, приспосабливаются к условиям государственно-рыночной экономики, обретают черты сложных систем, в которые зачастую привносятся международные практики. Вследствие данных процессов набор применяемых государством средств, форм и методов контроля и надзора за деятельностью хозяйствующих субъектов становится все менее эффективным.

Одновременно параллельно с государственным регулированием все активнее внедряются различные модели саморегулирования хозяйствующих субъектов как наиболее эффективный способ, при котором крупные объединения самостоятельно определяют для себя модель норм и поведения. Сфера предприятий и организаций с государственным участием не является исключением.

Одной из заметных тенденций современного взаимодействия государства со своими хозяйствующими субъектами является смена контролирующими органами парадигмы реагирования на нарушения и недостатки в деятельности подконтрольных субъектов: основной акцент перенесен на стимулировании законопослушного поведения. Например, названный принцип закреплен в нормах Соглашения об упрощении процедур торговли ВТО 2013 г. (статья 5). В этой связи одним из наиболее перспективных направлений развития систем внутреннего контроля в организациях с государственным участием сегодня является внедрение элементов комплаенс-контроля и оценки комплаенс-рисков в своей деятельности (1).

По определению Международной ассоциации комплаенса (International Compliance Association)

комплаенс - это обеспечение соответствия деятельности установленным требованиям и стандартам (2).

Базельский комитет по банковскому надзору определяет комплаенс-риск как «риск применения юридических санкций или санкций регулирующих органов, существенного финансового убытка или потери репутации банком в результате несоблюдения им законов, инструкций, правил, стандартов саморегулирующих организаций или кодексов поведения, касающихся банковской деятельности» (3). Анализ названного документа позволяет определить комплаенс как деятельность по эффективному контролю и управлению комплаенс-рисками, а именно риском применения юридических санкций или санкций регулирующих органов, существенного финансового убытка или потери репутации в результате несоблюдения законов, инструкций, правил, стандартов саморегулирующих организаций или кодексов поведения, касающихся предпринимательской деятельности указанного лица.

Как видим, комплаенс пришел из банковской практики, где изначально отождествлялся с функцией минимизации риска в сфере противодействия отмыванию денежных средств и финансирования терроризма. Далее этот термин распространился на бизнес-практику, где стал пониматься как часть системы внутреннего контроля, направленной на защиту интересов акционеров, руководителей и сотрудников компании от возможных нарушений социальных норм различного генеза (как законодательных, так и корпоративных).

Однако в отношении понимания комплаенса, его сущности и места в системе менеджмента организации нет единой точки зрения. Как исследователи, так и практические работники трактуют его по-разному, соответственно, отводя ему различную роль и выделяя различные его функции. Вместе с тем, большинство авторов едины в понимании того, что «комплаенс» может рассматриваться как «инструмент внутреннего контроля», «самостоятельное направление в системе внутреннего контроля» и как «метод борьбы с правонарушениями» (4). Отдельные авторы в качестве самостоятельного элемента комплаенса выделяют *government relations*, приравнивая его к «стратегии коммуникативного менеджмента». Комплаенс в подобном аспекте - это «рубеж защиты компании от неблагоприятных воздействий... государства», что влечет выделение двух его направлений - мониторинг нормативно-правовой базы и координация действий организации в соответствии с ней, а также мониторинг политики властей (5).

Комплаенс является прежде всего мерой по предупреждению и предотвращению правонарушений в сфере финансового (бюджетного, налогового) и корпоративного законодательства. В состав подобных превентивных методов возможно включить, например, создание эффективных механизмов контроля, проведение **due diligence**, тематическое обучение сотрудников, создание специальных локальных правил, а также выстраивание си-

стемы инструментов реагирования (осуществление немедленного расследования, работа с жалобами, устранение нарушений корпоративных норм, отказ от взаимодействия с недобросовестными контрагентами и т.п.).

В аспекте рассматриваемой темы финансовой безопасности организаций с государственным участием также необходимо обратить внимание на взаимосвязь комплаенса и корпоративного мошенничества. Вред, в первую очередь имущественный, возникший в результате нарушения хозяйствующим субъектом правовых норм (законодательство, регламенты, технические правила производства и т.д.), может быть причинен не только государству как учредителю или заказчику продукции. Финансовые и репутационные потери могут понести сама организация и/или ее собственники, акционеры и даже контрагенты. По данным социологических опросов большая часть хищений осуществляется или иницируется топ-менеджментом, корпоративное мошенничество не является чем-то эксклюзивным или экзотическим, злоупотребления со стороны «белых воротничков» не столь редкое явление (6). В этой связи правомерно дополнить понимание комплаенса не только как способа контроля организации за соблюдением законодательства, в целях избежания санкций со стороны контролирующих органов, но и как способа минимизации ущерба для самого хозяйствующего субъекта и взаимодействующих с ним лиц. Следовательно, цель комплаенс-контроля – минимизация рисков финансовых (имущественных) потерь и потери репутации, доверия.

Анализ зарубежной и российской практик осуществления комплаенс-контроля позволяет выделить в качестве его объекта три вида рисков: операционный (контроль за производственными, технологическими процессами), правовой (контроль за нормативно-правовыми и локальными актами организации, механизмом их соблюдения) и репутационный (осмотрительный выбор контрагентов, мониторинг сообщений средств массовой информации об организации, о ее руководстве, сотрудниках и проч.). В данной связи правомерно говорить об определенной степени расширения понимания комплаенс-функций, поскольку здесь речь уже идет не только о минимизации риска правонарушения и ответственности из-за несоблюдения юридических норм, но и о необходимости оптимизировать в целом работу организации, отдельных производственных циклов, руководителей, сотрудников. Исходя из подобного понимания комплаенса целесообразно полагать, что осуществляться он должен всеми подразделениями хозяйствующего субъекта, что не исключает возможности создания специализированного подразделения, отвечающего за выработку политики предупреждения нарушений законодательства, ее реализацию и координацию.

На сегодняшний день существует ряд нормативных актов федерального уровня, по сути предписывающих хозяйствующим субъектам осуществлять отдельные процедуры комплаенс-

контроля.

Первым примером интеграции правил комплаенса для публичных акционерных обществ следует считать Кодекс корпоративного поведения, утвержденный Распоряжением ФКЦБ России от 4 апреля 2002 г. N 421/р «О рекомендации к применению Кодекса корпоративного поведения». В настоящее время действует новая редакция Кодекса, утвержденная письмом Банка России от 10 апреля 2014 г. N 06-52/2463 «О Кодексе корпоративного управления». Несмотря на формулировки о рекомендательном порядке его применения, публичные акционерные общества по существу настоятельно «зарекомендованы» его исполнять. В частности, акционерным обществам рекомендовано:

- следовать положениям Кодекса корпоративного поведения;
- раскрывать в годовом отчете информацию о том, следует ли акционерное общество положениям Кодекса корпоративного поведения;
- предусматривать в годовом отчете акционерного общества, следующего положениям Кодекса корпоративного поведения, раздел «Корпоративное поведение», содержащий информацию о том, каким принципам и рекомендациям Кодекса корпоративного поведения следует акционерное общество, в том числе о наличии в составе совета директоров (наблюдательного совета) акционерного общества независимых директоров, о комитетах совета директоров (наблюдательного совета), о системе контроля за финансово-хозяйственной деятельностью акционерного общества;
- раскрывать информацию о следовании конкретным положениям Кодекса корпоративного поведения в составе дополнительной существенной общей информации об эмитенте, раскрываемой в ежеквартальном отчете эмитента за четвертый квартал.

Значительные требования по профилактике коррупционных проявлений установлены Федеральным законом от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О противодействии коррупции». Согласно названному документу меры по предупреждению коррупции, принимаемые в организации, могут включать:

- 1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- 2) сотрудничество организации с правоохранительными органами;
- 3) разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;
- 4) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;
- 5) предотвращение и урегулирование конфликтов интересов;
- 6) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

Федеральной налоговой службой России издан приказ 16.06.2017 N ММВ-7-15/509@ "Об утверждении Требований к организации системы внут-

реннего контроля" (Зарегистрировано в Минюсте России 04.10.2017 N 48424). Названный документ разработан в соответствии с положениями п. 7 ст. 105.26 Налогового кодекса РФ (налоговый мониторинг) и по своей сути определяет ориентиры комплаенс-контроля организации в налоговых отношениях. Целями организации системы внутреннего контроля являются (п. 3.2 Требований):

- соблюдение законодательства Российской Федерации в отношении совершенных или планируемых сделок (операций) или совокупности взаимосвязанных сделок (операций), а также по иным совершенным фактам хозяйственной жизни организации;
- обеспечение разумной уверенности в том, что при исчислении (удержании) налогов, сборов, страховых взносов, полноте и своевременности их уплаты (перечисления), а также при подготовке бухгалтерской (финансовой), налоговой и иной отчетности достоверно, полно и своевременно отражаются результаты финансово-хозяйственной деятельности;
- реализация стратегии управления рисками;
- организация эффективного контроля;
- выявление и предотвращение случаев возникновения ошибок или несоответствий;
- постоянное совершенствование и повышение эффективности используемых инструментов контроля.

Требования к организации системы внутреннего контроля (налоговый мониторинг) во многом совпадают с требованиями антикоррупционного законодательства. Так, требования к контрольной среде подразумевают присутствие в организации культуры этического поведения, которое формируется и поддерживается руководством организации под контролем представителей собственника. В организации должен быть утвержден кодекс корпоративной этики (этических и поведенческих стандартов), который должен быть доведен до сведения каждого сотрудника. В организации должна существовать формализованная система выявления и фиксации фактов нарушений, злоупотреблений и хищений, а также отчетность о выявленных фактах и принятых мерах. При формировании контрольной среды важное значение имеют профессиональные знания и навыки сотрудников организации, которые необходимы для выполнения поставленных задач при осуществлении хозяйственной деятельности. В организации внутренними документами должны быть утверждены стандарты (правила) найма, мотивации, оценки, продвижения, увольнения сотрудников.

На основе федеральных нормативных правовых актов хозяйствующими субъектами разрабатываются и принимаются стандарты, на которые ориентируется комплаенс-контроль. Анализ внутрикорпоративных практик комплаенса позволяет сделать вывод, что наиболее характерным является следующий перечень стандартов:

- Кодекс корпоративной этики (нормативы корпоративного поведения);
- Политика противодействия отмыванию дохо-

дов, полученных преступным путем, оказание финансовой поддержки террористическим организациям;

- Политика принятия и дарения подарков, приглашений на мероприятия;
- Политика сообщений о нарушениях этических стандартов;

- Политика, регулирующая конфликт интересов;
- Политика контроля покупок ценных бумаг работниками компании;

- Политика взаимодействия с регулирующими органами;

- Политика конфиденциальности информации;

- политика проверки добросовестности контрагентов и клиентов;

- политика контроля работы с жалобами;

- политика контроля повышения квалификации сотрудников и т.д.

Правомерно предположить, что подобная система внутрикорпоративных актов и прямо, и косвенно может оказать существенное влияние на снижение уровня нарушений законодательства и повышение качества и эффективности менеджмента в организации. Безусловно, что такие возможности необходимо использовать. В этой связи у хозяйствующих субъектов может возникнуть закономерный вопрос: нужен ли им комплаенс, если многие аспекты профилактики коррупционных и финансовых правонарушений уже урегулированы нормативными правовыми актами федерального уровня, а также достаточно большим количеством локальных документов? На наш взгляд, основное отличие системы комплаенса от законодательных и локальных актов заключается в целях их функционирования. Задача нормативных документов: публично отражать принципы и подходы государства, хозяйствующего субъекта к организации финансовой, предпринимательской деятельности. Стандарты, закрепленные внутрикорпоративными документами, как правило, устанавливают, каким должен быть результат работы подразделений и работников, вовлеченных в различные виды корпоративной деятельности, как организовать своевременное планирование, формирование обоснованных требований финансовой и юридической документации, объективных критериев оценки заявок, принятие мер по обеспечению исполнения обязательств участников бизнес-процессов, поставщиков и т.д.

Целью комплаенс-системы, в свою очередь, выступает организация и упорядочение внутренних бизнес-процессов корпорации в соответствии с требованиями законодательства, начиная от обучения сотрудников в контролируемой сфере, планирования бизнес-решения, его принятия и реализации и заканчивая контролем эффективности применяемых компанией механизмов предупреждения рисков.

Важно иметь в виду и то обстоятельство, что комплаенс-контроль предопределен требованиями и рекомендациями федерального законодательства, поэтому его нельзя рассматривать исключительно как процесс саморегулирования хозяйствующих субъектов. Создание и функционирова-

ние системы комплаенс-контроля в хозяйствующих субъектах, в частности с участием государства, следует рассматривать как поиск оптимальной модели компромисса между частными и публичными интересами. Аудит возможных рисков правонарушений уменьшает вероятность их невыявления, что позволяет избежать преследования со стороны органов государственного контроля и соответствующих неблагоприятных последствий. Но одного такого «самостимулирования» для внедрения комплаенса бизнесу недостаточно. Необходим определенный толчок и со стороны государства. И одним из таких пряников, на наш взгляд, может стать смягчение юридической ответственности за отдельные административные правонарушения, посягающие на финансовые, предпринимательские отношения, отношения собственности и т.п. Например, возможно установить в Кодексе об административных правонарушениях дополнительное смягчающее обстоятельство – наличие в хозяйствующем субъекте эффективной системы комплаенс-контроля. По мере развития системы комплаенса, совершенствования процедур его сертификации, признания результатов его мер профилактики органами государственного контроля, целесообразно продумать внесение нормы в КоАП о том, что наличие эффективной системы комплаенс-контроля является обстоятельством, освобождающим хозяйствующий субъект от административной ответственности, так как были приняты все зависящие от него меры по соблюдению требований законодательства и, следовательно, отсутствует его вина.

Возможность снижения санкций при наличии комплаенса предусмотрена в отдельных зарубежных странах. Уголовный кодекс Испании признает преимущества саморегуляции предприятий, однако при этом указывает, что такая саморегуляция должна быть регулируемой. Иными словами, сотрудничество как смягчающее обстоятельство, будучи проявлением смешанной модели регулирования. В данном случае саморегулирование контролируется государственными властями, которые следят за соблюдением интересов государства и общества.

Немецкая модель саморегулирования направлена на профилактику коррупционных преступлений путем применения института аудита систем управления соблюдением стандартов, в которые входит в том числе разработка специальных правил для осуществления профессиональной деятельности с целью предотвращения рисков юридической ответственности.

В чилийском уголовном праве возникла уголовная ответственность юридических лиц, при этом предусматривается возможность считать юридическое лицо не нарушившим своих обязанностей по управлению и контролю, если это юридическое лицо утвердило модели организации, управления и надзора в целях предотвращения совершенного преступления.

Правила, аналогичные вышеприведенным, есть в законодательстве Великобритании и Италии. Как

видим, в зарубежных странах комплаенс, в отличие от классических форм саморегулирования, базируется на государственном регулировании общественных отношений, решает задачи частной превенции правонарушений, а в некоторых случаях и вопросы смягчения юридической ответственности.

Таким образом, проведенное исследование позволяет сделать вывод, что в Российской Федерации имеются предпосылки к формированию комплаенс-контроля. В первую очередь подобные меры профилактики должны внедряться на хозяйствующих субъектах с государственным участием, поскольку они используют и распоряжаются публичными денежными средствами и имуществом.

По отношению к хозяйствующим субъектам с государственным участием комплаенс можно определить как обеспечение соответствия деятельности такой организации (предприятия) требованиям, обязательным для исполнения, которые установлены законодательством и локальными актами этого субъекта, в целях обеспечения экономической безопасности государства и общества, а также повышения эффективности использования публичной собственности и конкурентоспособности хозяйствующего субъекта.

Внедрение системы комплаенса означает возложение на компанию существенных самоограничений и во всех странах оно происходило трудно и болезненно, поэтому имеет смысл проанализировать наработанный зарубежными коллегами практический опыт, законодательство, судебную практику и на их основе выработать механизмы его адаптации в Российской Федерации.

Рассмотренными в данной статье вопросами не исчерпываются все проблемы становления и реализации комплаенс-контроля в компаниях с государственным участием. Эффективность системы внутреннего контроля вообще, и комплаенса в том числе, зависит от приверженности руководства компании высоким стандартам управления, этическим принципам ведения бизнеса, основанным на неприемлемости любого противоправного поведения, формировании простых и понятных правил поведения для работников с учетом их должностных обязанностей, а также активной поддержке и продвижении руководством миссии компании с государственным участием как механизма выполнения публичных функций на благо развития всего общества.

Литература

- 1 «Комплаенс» (от англ. compliance - согласие, соответствие; происходит от глагола to comply - исполнять)
- 2 International compliance association // <https://www.int-comp.org/careers/a-career-in-compliance/what-is-compliance/> - Официальный сайт Международной ассоциации комплаенса.
- 3 Письмо Банка России от 02.11.2007 N 173-T "О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору. Комплаенс и комплаенс-функция в банках" [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

4 См., например: Быкова С.Э. Совершенствование организации внутреннего контроля в системе управления коммерческого банка: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2003. 255 с.; Масловских П.С. Совершенствование методики аудита внутреннего контроля в коммерческом банке: Дис. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 2012. 245 с.; Чалов Ю.П. Внутренний контроль в управлении рисками коммерческих банков: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2006. 165 с.; Тимошкин А.В. Корпоративный комплаенс-контроль как инструмент экономической безопасности: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2010. 203 с.; Бобылев Д.В. Формирование системы внутреннего контроля в страховых организациях: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2013. 153 с.; Шарамко М.М., Гарипов И.Р. Институциональный комплаенс-контроль: Монография. М.: РУСАЙНС, 2016. С. 4.

5 Тузовский А.С. Комплаенс-контроль в структуре GR-менеджмента компании: на пути к стратегическому мышлению // Вестник ЗабГУ. 2015. N 8 (123). С. 82 - 84.

6 Беляев Ю.К. Применение инструментов комплаенс-контроля для оптимизации корпоративного управления фармацевтическими компаниями // Известия УрГЭУ. 2013. N 1 (45). С. 47.

The legal essence of compliance control in business entities with state participation

Krokhina Yu.A.

Moscow State University Lomonosov

The activities of economic entities with state participation are financed both from budgetary funds and from their own extrabudgetary sources. As a result of these processes, the set of state-applied tools, forms and methods of control and supervision over the activities of business entities is becoming less and less effective. One of the effective ways to prevent and detect financial violations can be compliance control. The article discusses approaches to the definition of compliance control, its essence and features in relation to business entities with state participation.

Keywords: compliance; financial control; offense prevention; state-owned companies

References

- 1 Compliance (from English. Compliance - consent, compliance; comes from the verb to comply - to execute)
- 2 International compliance association // <https://www.int-comp.org/careers/a-career-in-compliance/what-is-compliance/> - Official site of the International Compliance Association.
- 3 Letter of the Bank of Russia of 02.11.2007 N 173-T "On recommendations of the Basel Committee on Banking Supervision. Compliance and compliance function in banks" [Electronic resource]. Access from sprav. Legal system "Consultant".
- 4 See, for example: S.E. Bykova. Improving the organization of internal control in the management system of a commercial bank: Dis. ... Cand. econ sciences. M., 2003. 255 pp.; Maslovsky P.S. Improving the methodology of internal control audit in a commercial bank: Dis. ... Cand. econ sciences. Ekaterinburg, 2012. 245 pp.; Chalov Yu.P. Internal control in risk management of commercial banks: Dis. ... Cand. econ sciences. M., 2006. 165 pp.; Timoshkin A.V. Corporate compliance control as an instrument of economic security: Dis. ... Cand. econ sciences. M., 2010. 203; Bobilev D.V. Formation of the internal control system in insurance companies: Dis. ... Cand. econ sciences. M., 2013. 153 pp.; Sharamko M.M., Garipov I.R. Institutional Compliance Control: Monograph. M.: RUSAINS, 2016. P. 4.
- 5 Tuzovskiy A.S. Compliance control in the structure of the company's GR-management: on the way to strategic thinking // ZabGU Bulletin. 2015. N 8 (123). Pp. 82 - 84.
- 6 Belyaev Yu.K. Application of compliance control tools to optimize corporate management of pharmaceutical companies // News of USUE. 2013. N 1 (45). S. 47.

Правовые основы финансового контроля на территории особых экономических зон в Российской Федерации

Моньков Иван Андреевич,

аспирант, Департамент правового регулирования экономической деятельности, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, imonkov@mail.ru

Статья посвящена вопросам правового регулирования финансового контроля в границах особых экономических зон в Российской Федерации. Приводится нормативная правовая база в части отношений, возникающих в процессе осуществления контроля за эффективностью функционирования особых экономических зон. Автор анализирует особенности проведения контрольных мероприятий на территории особых экономических зон, полномочия контролирующих органов в части оценки эффективности использования бюджетных средств, а также результаты контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации. Выявляются недостатки действующей системы финансового контроля в особых экономических зонах и предлагаются определенные меры, предназначенные для повышения качества осуществления финансового контроля.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, бюджетный контроль, финансовые обязательства, оценка эффективности, особые экономические зоны.

В России с момента принятия Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»⁷ действует специальный правовой режим особых экономических зон (далее по тексту – ОЭЗ)⁸. В рамках данного режима установлена единая централизованная система управления ОЭЗ, включающая Министерство экономического развития Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и управляющие компании ОЭЗ.

Одной из основных функций системы управления ОЭЗ выступает контроль за развитием ОЭЗ, целью которого является обеспечение законности и эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности. Такой вид контроль, на наш взгляд, соответствует признакам государственного финансового контроля.

Государственный финансовый контроль является важнейшей составляющей финансовой деятельности государства и охватывает своим воздействием все общественные отношения, возникающие в процессе создания, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств⁹. Государственный финансовый контроль на территории ОЭЗ представляет собой урегулированную нормами права деятельность уполномоченных органов по проверке своевременности и полноты финансового планирования, финансовой отчетности, эффективности и целевого использования бюджетных средств.

Основной формой финансового контроля в ОЭЗ выступает бюджетный контроль, целью которого яв-

⁷ Федеральный закон Российской Федерации от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005. - № 30. - Ст. 3127.

⁸ Лиманская А. П. Специальные правовые режимы: общетеоретический анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2014. – 186 с.

⁹ Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: Юриспруденция, 2009. – 264 с.

ляется обеспечение соблюдения нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, которые возникают в процессе создания, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств на территории ОЭЗ.

По мнению ряда ученых, приоритетной задачей для контролирующих органов выступает определение эффективности использования бюджетных средств на территории ОЭЗ¹⁰. Большое внимание вопросам проверки эффективности использования бюджетных средств обусловлено большой долей финансирования за счет бюджетных фондов проектов по созданию и развитию ОЭЗ. Принцип эффективности использования бюджетных средств установлен статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой «при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)»¹¹.

Счетная палата РФ регулярно проводит оценку полноты и своевременности принимаемых органами государственной власти мер в целях повышения эффективности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета при создании и функционировании особых экономических зон и оценку эффективности функционирования самих особых экономических зон.

Актуальные на сегодняшний день правила оценки эффективности ОЭЗ установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.07.2016 № 643 «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон»¹². В соответствии с данными правилами оценка эффективности производится исходя из определенных показателей, одним из которых является рентабельность вложений бюджетных средств в создание объектов инфраструктуры в ОЭЗ. Интегральная оценка эффективности функционирования ОЭЗ, включающая оценку рентабельности вложений бюджетных средств, позволяет определить общий уровень эффективности ОЭЗ и выявить наименее эффективные зоны. По итогам оценки эффективности, проводимой Счетной палатой РФ¹³, за период с 2010 по 2017 годы досрочно прекращена деятельность 11 ОЭЗ.

Согласно статье 6.1 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», финансовые обязательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований могут исполняться путем внесения взноса в уставные капиталы управляющих компаний. Такой порядок финансирования требует особого контроля. Так, в рамках экспертно-аналитических мероприятий Счетная палата РФ проводит аудит деятельности Министрства экономического развития РФ, уполномоченного органа в сфере регулирования ОЭЗ, и управляющих компаний ОЭЗ.

Результаты проверок Счетной палаты РФ позволяют сделать вывод об относительно невысоком среднем уровне эффективности функционирования особых экономических зон. Отсутствие стратегических документов, касающихся создания и функционирования экономических зон в Российской Федерации, является причиной непроработанных управленческих решений, приводящих в ряде случаев к использованию бюджетных средств без достижения результата.

В свою очередь, Министерство экономического развития РФ совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ осуществляет контроль за исполнением резидентами особых экономических зон соглашений об осуществлении деятельности в ОЭЗ, обобщает информацию о результатах функционирования ОЭЗ и направляет в Правительство РФ отчет.

Еще одним органом, осуществляющим контроль за функционированием ОЭЗ, является наблюдательный совет ОЭЗ. Состав наблюдательного совета ОЭЗ формируют представители Минэкономразвития России, представители органов исполнительной власти субъектов РФ, представители исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, представители управляющих компаний, представителей резидентов ОЭЗ, а также представители иных организаций, осуществляющих деятельность на территории ОЭЗ. Одними из основных функций наблюдательного совета ОЭЗ являются контроль за выполнением соглашений о создании ОЭЗ, контроль за реализацией перспективных планов развития ОЭЗ и контроль за расходованием бюджетных средств.

Анализ полномочий органов, контролирующих деятельность в ОЭЗ, позволяет говорить об отсутствии единой системы контроля, в том числе системы контроля за использованием бюджетных средств. В осуществлении контроля на территории ОЭЗ задействовано большое количество уполномоченных органов федерального, регионального и местного уровня, чьи функции по осуществлению финансового контроля в ОЭЗ зачастую дублируются, а не дополняют друг друга.

экономическими зонами в субъектах Российской Федерации, в части, касающейся эффективности использования средств федерального бюджета, государственного имущества и иных средств при создании и функционировании особых экономических зон в Российской Федерации в 2014-2015 годах» // Бюллетень Счетной палаты РФ. - 2016. - № 5. - С. 130-247.

¹⁰ Особые экономические зоны. Теоретико-методологические аспекты развития. Книга I: монография для магистрантов, обучающихся по программам направлений «Экономика», «Государственный аудит» и «Финансы и кредит» / под ред. И. А. Майбунова, Ю. Б. Иванова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 351 с.

¹¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 07.07.2016 № 643 «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 29. – Ст. 4820.

¹³ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности акционерного общества «Особые экономические зоны» и юридических лиц, созданных для управления особыми

Следует отметить, что в федеральном законе, регулирующем отношения, которые возникают в процессе создания и функционирования ОЭЗ, присутствуют нормы, устанавливающие особенности проведения контрольных мероприятий, в том числе особенности налогового и таможенного контроля на территории ОЭЗ. Однако указанный федеральный закон не содержит положений, касающихся вопросов осуществления контроля за использованием средств бюджетной системы для реализации проектов на территории ОЭЗ.

Кроме того, результаты контрольных мероприятий, которые свидетельствуют о наличии нарушений, не всегда приводят к применению конкретных санкций. Данное обстоятельство, по нашему мнению, обусловлено отсутствием законодательно установленной ответственности при выполнении финансовых обязательств по финансированию проектов в ОЭЗ.

Таким образом, для повышения уровня эффективности функционирования существующих и создания новых особых экономических зон на территории Российской Федерации необходимо принять меры по изменению действующей системы финансового контроля в ОЭЗ. Необходимо установить единые требования в отношении использования финансовых средств для реализации проектов в ОЭЗ, нормативно закрепить единые принципы и порядок осуществления финансового контроля на территории ОЭЗ, разграничить полномочия контролирующих органов, а также установить ответственность за нарушения в сфере расходования бюджетных средств.

Литература

1. Безикова Е. В. Особые экономические зоны в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. – 212 с.
2. Безикова Е. В. Финансовые обязательства субъектов отношений, складывающихся в сфере функционирования особых экономических зон в России // Вестник Томского государственного университета. - № 4 (14). – Томск: ТГУ, 2014. С. 22-33.
3. Лиманская А. П. Специальные правовые режимы: общетеоретический анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2014. – 186 с.
4. Майбуров И. А., Иванов Ю. Б. Особые экономические зоны. Теоретико-методологические аспекты развития. Книга 1. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 351 с.
5. Майбуров И. А., Иванов Ю. Б. Особые экономические зоны. Зарубежный и отечественный опыт. Книга 2. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 287 с.
6. Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований – М.: Юриспруденция, 2009. – 264 с.
7. Гончаренко И.А. Главный инструмент деофшоризации // Закон. 2014. № 12. С. 21.
8. Гончаренко И.А. Сравнительное налоговое право. Особенная часть. Москва, 2012.

9. Гончаренко И.А. Налоговое право РФ. Общая часть. Схемы с комментариями: учебное пособие / И.А. Гончаренко; Московский гос. ин-т международных отношений (Ун-т) МИД России. Москва, 2009.

Legal basis of financial control on the territory of special economic zones in the Russian Federation Monkov I.A.

Financial University under the Government of the Russian Federation

The article is devoted to the issues of legal regulation of financial control within the special economic zones in the Russian Federation. The regulatory legal base in terms of relations arising in the process of monitoring the effectiveness of the functioning of special economic zones is given. The author analyzes the features of the control measures in the territory of special economic zones, the powers of the controlling bodies in terms of assessing the effectiveness of using budgetary funds, as well as the results of control measures of the Accounts Chamber of the Russian Federation. The drawbacks of the current financial control system in special economic zones are identified and certain measures are proposed to improve the quality of financial control.

Key words: state financial control, budgetary control, financial obligations, performance evaluation, special economic zones.

References

1. Bezikova E. V. Special economic zones in the Russian Federation: financial and legal regulation: dis. ... Cand. legal sciences. M., 2014. – 212 p.
2. Bezikova Ye.V. Financial Obligations of the Subjects of Relations Developing in the Sphere of Functioning Special Economic Zones in Russia // Tomsk State University Herald. - № 4 (14). - Tomsk: TSU, 2014. P. 22-33.
3. Limanskaya A.P. Special legal regimes: general theoretical analysis: dis. ... Cand. legal sciences. Rostov-on-Don, 2014. – 186 p.
4. Maiburov I. A., Ivanov Yu. B. Special economic zones. Theoretical and methodological aspects of development. Book 1. - M.: UNITY-DANA, 2017. - 351 p.
5. Maiburov I. A., Ivanov Yu. B. Special economic zones. Foreign and domestic experience. Book 2. - M.: UNITY-DANA, 2017. - 287 p.
6. Sokolova, E. D. Legal regulation of the financial activities of the state and municipalities - Moscow: jurisprudence, 2009. - 264 p.
7. Goncharenko I.A. The main instrument of deoffshorization // Law. 2014. No. 12. P. 21.
8. Goncharenko I.A. Comparative tax law. The special part. Moscow, 2012.
9. Goncharenko I.A. Tax law of the Russian Federation. A common part. Schemes with comments: textbook / I.A. Goncharenko; Moscow state Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia. Moscow, 2009.

Актуальные проблемы обеспечения законности на Байкальской и Иссык-Кульской природных территориях

Дицевич Ярослава Борисовна,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении гражданских и арбитражных дел Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

Исламова Эльнара Рафисовна,

кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

Авторами проведено сравнительно-правовое исследование правовых основ охраны озера Байкал в Российской Федерации и озера Иссык-Куль в Кыргызской Республике. Установлены особенности организации надзорной деятельности, реализации прокурорами полномочий, а также применения мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения. По результатам исследования сформулирован вывод о том, что законодательство Российской Федерации и Кыргызской Республики, регламентирующее охрану указанных природных объектов, нуждается в совершенствовании. Кроме того, необходимо принятие мер по повышению эффективности деятельности органов прокуратуры, направленной на выявление и пресечение нарушений законодательства на Байкальской и Иссык-Кульской природных территориях.

Ключевые слова: органы прокуратуры; охрана природы; природоохранная прокуратура; обеспечение законности; природные территории; озеро Байкал; озеро Иссык-Куль.

Изучение законодательства и практики правоприменения зарубежных стран, в первую очередь, государств – участников СНГ способствует Решению задач по совершенствованию нормативной правовой базы в сфере охраны окружающей среды. Реализация результатов сравнительно-правовых исследований позволяет обогатить национальную правовую действительность.

Научный интерес представляет сравнительно-правовой анализ правового регулирования и деятельности государственных органов по охране таких уникальных природных объектов как озеро Байкал и озеро Иссык-Куль.

Оба озера являются особыми объектами правовой охраны – Байкалу в 1996 году присвоен статус объекта Всемирного наследия ЮНЕСКО, в 2001 г. Иссык-Кульский биосферный заповедник включен в список всемирной сети биосферных заповедников ЮНЕСКО (на основании Постановления Правительства Кыргызской Республики от 25.09.1998 № 623 «О биосферной территории Ысык-Кель» на территории Иссык-Кульской области создана биосферная территория Ысык-Кель согласно разработанному проекту «Основные направления экологически ориентированного планирования социально-экономического развития Иссык-Кульской области (Биосферная территория Ысык-Кель)»).

Особый правовой статус озер, который подчеркивается в Федеральном законе от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (преамбула) и в Законе Кыргызской Республики от 13.08.2004 № 115 «Об устойчивом развитии эколого-экономической системы «Иссык-Куль» (ст. 2), определяет наличие в нормативных правовых актах более строгих требований к хозяйственной деятельности на их территории.

В настоящее время в Российской Федерации разработана обширная нормативно-правовая база, регламентирующая вопросы охраны озера Байкал: Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»; постановление Правительства РФ от 06.09.2000 № 661 «Об экологическом зонировании Байкальской природной территории и информировании населения о границах Байкальской природной территории, ее экологических зон и об особенностях режима экологических зон»; распоряжение Правительства РФ от 27.11.2006 № 1641-р (установлены границы эколо-

гических зон в пределах Байкальской природной территории); распоряжение Правительства РФ от 05.03.2015 № 368-р «Об установлении границ водоохранной зоны озера Байкал»; постановление Правительства РФ от 30.08.2001 № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории».

Так, Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» определяет режим охраны Байкальской природной территории, устанавливая основные принципы ее охраны, запрещенные или ограниченные виды деятельности, водный режим озера, особенности охраны, вылова (добычи) эндемичных животных и сбора эндемичных видов водных растений, территории традиционного природопользования, особенности пользования земельными ресурсами в центральной экологической и буферной экологической зонах, особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в центральной экологической зоне, организации туризма и отдыха в центральной экологической зоне. Кроме того, этим законом определяются порядок установления нормативов предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал.

Основная особенность правового регулирования охраны озера Байкал заключается в установлении дополнительных ограничений для природопользователей в пределах акватории озера и на территории вблизи Байкала путем зонирования данной территории (в целях сохранения уникальной экологической системы озера Байкал и предотвращения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на ее состояние).

Положения Федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» определяют правила экологического зонирования Байкальской природной территории, в состав которой, согласно ст. 2 закона, входят: озеро Байкал; водоохранная зона, прилегающая к озеру Байкал, его водосборная площадь в пределах территории России, особо охраняемые природные территории, вблизи озера Байкал, прилегающая к озеру Байкал территория (Байкальская природная территория). На Байкальской природной территории выделяются следующие экологические зоны: центральная экологическая зона (в пределах которой постановлением Правительства Российской Федерации 2001 г. установлены наиболее строгие ограничения хозяйственной деятельности); буферная экологическая зона; экологическая зона атмосферного влияния.

В перечне видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 30.08.2001 № 643, содержится, в частности, запрет на строительство зданий и сооружений, функционирование которых не связано с созданием и развитием особо охраняемых природных территорий федерального значения и особых экономических зон туристско-рекреационного типа, с системами

жизнеобеспечения и обеспечения экологической безопасности существующих промышленных, жилых и рекреационных объектов, с осуществлением видов деятельности, разрешенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, а также строительство зданий и сооружений на незатронутых природных территориях, включая земли лесного фонда, водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы озера Байкал и впадающих в него рек. Указанным постановлением Правительства Российской Федерации запрещено размещение в пределах центральной экологической зоны Байкальской природной территории рекреационных объектов, временных палаточных городков, туристских стоянок и стоянок транзитного транспорта за пределами особо охраняемых природных территорий и особых экономических зон туристско-рекреационного типа без утвержденных в установленном порядке документов территориального планирования, а также размещение указанных объектов на особо охраняемых природных территориях за пределами рекреационных зон.

Закон Кыргызской Республики от 13.08.2004 № 115 «Об устойчивом развитии эколого-экономической системы «Иссык-Куль» также устанавливает дополнительные ограничения для природопользователей в пределах акватории озера и на прилегающей к нему территории. На территории эколого-экономической системы «Иссык-Куль» запрещается хозяйственная и иная деятельность, нарушающая естественное развитие природных процессов или создающая угрозу вредного воздействия на природные комплексы и объекты: химическое загрязнение озера или его части, а также водосборной площади; физическое изменение состояния; разработка месторождений полезных ископаемых рядом с реками, впадающими в озеро; загрязнение озера и прибрежной зоны отходами производства и потребления; биологическое загрязнение, связанное с использованием, разведением или акклиматизацией в озере и водных объектах, имеющих постоянную или временную связь с озером, водных животных и растений, не свойственных экологической системе озера Иссык-Куль. Законом установлены нормативы земли, отведенной под объекты рекреации. На расстоянии менее 100 метров от озера Иссык-Куль запрещается капитальное строительство, а также строительство и эксплуатация объектов, кроме объектов рекреации, ближе 500 метров от озера Иссык-Куль. Кроме того, особенности охраны озера Иссык-Куль устанавливаются Законом Кыргызской Республики от 09.06.1999 №48 «О биосферных территориях в Кыргызской Республике» и Положением о биосферной территории «Ыссык-Кель», утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24.01.2000 №40.

Изучение нормативных правовых актов в сфере охраны Байкала и Иссык-Куля показало, что как в Российской Федерации, так и в Кыргызской Республике требуется принятие мер по надлежащей правовой регламентации порядка осуществления

туристической деятельности в центральной экологической зоне Байкала и в зоне ядра Иссык-Куля, поскольку «интенсивное развитие туристско-рекреационной деятельности сопровождается возникновением эколого-экономических проблем, решение которых находится в плоскости землеустроительных, лесоустроительных и градостроительных аспектов организации использования земельных участков для рекреационных целей» [1].

Анализ результатов работы органов прокуратуры, правоохранительных и контролирующих органов Российской Федерации и Кыргызской Республики свидетельствует о том, что на природных территориях как озера Байкал, так и озера Иссык-Куль выявляются следующие нарушения: организациями, осуществляющими деятельности на этих территориях, допускаются нарушения водного и земельного законодательства; ненадлежащим образом осуществляется очистка стоков; отсутствуют приемники для сбора и утилизации нефтесодержащих и жидких бытовых отходов с кораблей; допускаются многочисленные нарушения при обращении с отходами производства и потребления и др.

В Российской Федерации в целях повышения эффективности взаимодействия органов экологического надзора при осуществлении контрольно-надзорных полномочий в сфере охраны озера в 2017 году, наряду с региональными управлениями Росприроднадзора, создано единое Байкальское управление Росприроднадзора, в полномочия которого входит осуществление государственного экологического надзора на Байкальской природной территории. Также действует координационный орган (Межведомственная комиссия по вопросам охраны озера Байкал для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти), утвержденный согласно Приказу Министерства природных ресурсов РФ от 25.04.2007 № 114.

Важное место в работе по обеспечению законности в сфере охраны природы отведено органам прокуратуры. Специфика природоохранной деятельности органов прокуратуры, связанная как с природными (в том числе, географическими, климатическими) особенностями той или иной местности, так и со своеобразием правового регулирования охраны природы на конкретной территории, весьма наглядно проявляется на территории озера Байкал – водного объекта, представляющего собой ценность мирового масштаба, расположенного на территории трех субъектов Российской Федерации (Иркутская область, Республика Бурятия, Забайкальский край).

В 2017 году с учетом актуальности вопросов исполнения законодательства в области охраны окружающей среды в Байкало-Ангарском бассейне и в целях усиления данного направления надзора Генеральным прокурором Российской Федерации издан приказ об образовании Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратуры, приравненной по своему статусу к прокуратуре субъекта Российской Федерации. В ее состав входят

восемь межрайонных природоохранных прокуратур, расположенных в Иркутской области, Республике Бурятия, а также в Забайкальском крае. Основными задачами новой прокуратуры определены надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду межрегиональными, территориальными органами и подразделениями федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организаций (в том числе управляющих особо охраняемыми природными территориями и особыми экономическими зонами туристско-рекреационного типа) на территории регионов, расположенных в Байкало-Ангарском бассейне.

Особенность организации деятельности органов прокуратуры Российской Федерации в сфере охраны природы заключается в том, что обеспечение законности на территории государства, в том числе и в Байкальском регионе, осуществляется не только природоохранными, но и территориальными, а также транспортными прокурорами.

Контролируют эту деятельность Генеральная прокуратура Российской Федерации, в структуру которой входит отдел по надзору за исполнением законов в экологической сфере, а также прокуратуры субъектов Российской Федерации, включающие отделы по надзору за исполнением законов в сфере экономики и охраны природы (экологии, охраны окружающей среды), и специализированные (природоохранные и транспортные) прокуратуры на правах субъектов Российской Федерации.

Такая организация работы позволяет проводить эффективные прокурорские проверки, выявлять нарушения законодательства об охране озера Байкал и принимать меры прокурорского реагирования, направленные на их предупреждение, пресечение и привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности.

Изучение структуры прокуратуры Кыргызской Республики свидетельствует о том, что специализированные природоохранные прокуратуры и подразделения аппарата Генеральной прокуратуры Республики, основной задачей которого являлось бы осуществление надзора за исполнением законодательства в экологической сфере, отсутствуют. Деятельность по обеспечению законности на Иссык-Кульской природной территории осуществляется прокуратурой Иссык-Кульской области. Вместе с тем представляется, что в настоящее время в Кыргызской Республике, как и в Российской Федерации, имеется необходимость существования в системе органов прокуратуры природоохранной прокуратуры, которая обусловлена такими же объективными обстоятельствами: сложной экологической обстановкой во всех регионах страны, большим массивом и сложной структурой экологического законодательства, значительным числом нарушений законов, регулирующих общественные отношения в сфере охраны земли, почв, обраще-

ния с отходами производства и потребления, охраны вод и атмосферного воздуха, охраны и использования животного мира, охраны и добычи водных биоресурсов, лесопользования; потребностью в специализации прокурорских работников по вопросам надзора в рассматриваемой сфере в целях повышения его эффективности[2]. Создание специализированной прокуратуры будет способствовать объединению усилий государственных органов, направленных на борьбу с экологическими правонарушениями, в том числе на Иссyk-Кульской природной территории. Эффективность существования специализированных природоохранных прокуратур, занимающихся экологическими проблемами, подтверждена более чем тридцатилетним опытом их деятельности.

Литература

1. Михеева А.С., Максанова Л.Б.-Ж., Абидуева Т. И., Бардаханова Т.Б. Экологическое состояние и охрана Байкальской природной территории // География и природные ресурсы. 2016. № 5. С. 210–217.
2. Добрецов Д.Г. Природоохранные прокуратуры // В сборнике: Прокуратура России: 1991-2016 гг. Сборник статей. Под общ. ред. А.Ю. Винокурова. Москва, 2016. С. 34-40.

Actual problems of law enforcement in the Baikal and Issyk-Kul natural territories

Ditsevich Ya.B., Islamova E.R.

St. Petersburg Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

The authors conducted a comparative legal study of the legal basis for the protection of Lake Baikal in the Russian Federation and Lake Issyk-Kul in the Kyrgyz Republic. Established features of the organization of supervisory activities, the implementation of the powers of prosecutors, as well as the application of measures of prosecutorial response to the violations found. According to the results of the study, it was concluded that the legislation of the Russian Federation and the Kyrgyz Republic regulating the protection of these natural objects needs to be improved. In addition, it is necessary to take measures to increase the effectiveness of the activities of the prosecution authorities aimed at identifying and preventing violations of the law in the Baikal and Issyk-Kul natural territories.

Keywords: prosecuting authorities; Protection of Nature; environmental prosecutor's office; rule of law; natural areas; Lake Baikal; Lake Issyk-Kul.

References

1. Mikheeva, AS, Maksanova, L. B.-Zh., Abidueva, T. I., Bardakhanova, T.B. Ecological state and protection of the Baikal natural territory // Geography and natural resources. 2016. No. 5. P. 210–217.
2. Dobretsov D.G. Environmental prosecutors // In the collection: The Prosecutor's Office of Russia: 1991-2016. Digest of articles. Under total ed. A.Yu. Vinokourov. Moscow, 2016. P. 34-40.

Дифференциация форм разрешения уголовного дела по существу: легальный и доктринальный подходы

Жуйкова Татьяна Ивановна

канд. ист. наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права, Центральный филиал Российского государственного университета правосудия, shuikova67@mail.ru

Дудоров Тимофей Дмитриевич

канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры уголовно-процессуального права, Центральный филиал Российского государственного университета правосудия, timdudorov@yandex.ru

Предметом настоящего исследования выступает деятельность суда по осуществлению правосудия по уголовным делам в ходе разрешения дела по существу путем реализации предусмотренных процессуальным законом полномочий.

Целью настоящей статьи является анализ различных форм осуществления судом правосудия по уголовным делам.

Методологию исследования составили аналитический, сравнительный, формально-юридический и системный методы.

В статье проводится анализ содержательной стороны функции осуществления правосудия по уголовным делам, дается характеристика форм реализации судебной власти в уголовном судопроизводстве. Авторы формулируют доктринальное и легальное видение судебной деятельности при производстве по уголовному делу, иллюстрируя полученные выводы путем исследования ординарной и дифференцированных форм реализации судом полномочий, предусмотренных ч. 1 ст. 29 УПК РФ. Делается вывод о том, что разрешение уголовного дела по существу дифференцировано на унифицированную процедуру признания лица виновным, усложненную, а также упрощенную. Выводы исследования могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях по рассматриваемой проблематике.

Ключевые слова: суд, правосудие, уголовно-процессуальная функция, рассмотрение уголовного дела по существу, приговор, принудительные меры медицинского характера, несовершеннолетние.

С точки зрения доктрины уголовного процесса не вызывает возражений утверждение о том, что основной формой реализации судебной власти является осуществление правосудия, т.е. разрешение уголовного дела по существу. Более того, значительное количество исследователей полагают, что обозначенная функция должна позиционироваться как единственная форма деятельности суда в соответствии с общей концепцией состязательности судопроизводства [10, с.23]. Иная точка зрения исходит из посыла о множественности судебных функций, что предполагает наличие таких форм реализации судебной власти как судебный и конституционный контроль, судебный надзор [14, с.96].

Обращаясь к легальному подходу, выраженному в нормативных предписаниях ст. 29 УПК РФ мы находим подтверждение тезиса о многофункциональности процессуальной деятельности суда. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 29 УПК РФ суд наделен исключительными полномочиями по рассмотрению и разрешению по существу уголовного дела, что предполагает решение вопроса о виновности лица в совершении преступления. Кроме того, к ведению судебной власти отнесены вопросы, связанные с возможностью ограничения конституционных прав и свобод граждан в ходе производства соответствующих следственных действий, а также применения мер принуждения (ч. 2 ст. 29 УПК РФ); рассмотрение жалоб на действия (бездействие) и решения должностного лица, ведущего предварительное расследование (ч. 3 ст. 29 УПК РФ); решение вопросов исполнения приговора; выявление и реагирование на нарушение законов путем вынесения частного постановления (определения) обязательного для компетентных должностных лиц (ч. 4 ст. 29 УПК РФ).

Полагаем, что вопрос о формах реализации судебной власти при производстве по уголовному делу должен рассматриваться с учетом общего подхода к содержанию дефиниции «уголовно-процессуальная форма». Так, в учебной литературе ее принято отождествлять с процедурой осуществления уголовно-процессуальной деятельности, которая регламентирована УПК РФ и является необходимым условием законности доказатель-

ственной деятельности и постановления судебного решения как ее результата [13, с.418]. В соответствии с положениями п. 50 ст. 5 УПК РФ формой судебной деятельности является судебное заседание, проводимое в ходе досудебного и судебного производства по уголовному делу. При этом, законодатель отождествляет ее именно с правосудием. Это дает основание для приведенных выше утверждений о наличии единственной функции суда в уголовном процессе. Думается, что в данном случае смещаются смысловые акценты с содержания соответствующей деятельности на ее порядок. Совокупность полномочий суда, объединенных в упомянутые в ст. 29 УПК РФ направления деятельности представляют собой относительно самостоятельные судебные функции, которые с точки зрения формы их реализации являются правосудием, а с точки зрения содержания – разрешением уголовного дела по существу, судебным контролем и надзором.

Как уже было отмечено, основной функцией суда в уголовном процессе является разрешение дела по существу, которое в соответствии с ч. 1 ст. 29 УПК осуществляется путем реализации следующих полномочий: признание лица виновным в совершении преступления и назначение ему наказания; применение к лицу принудительных мер медицинского характера в соответствии с положениями гл. 51 УПК РФ; применение к лицу принудительных мер воспитательного воздействия на основании положений гл. 50 УПК РФ; прекращение в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления небольшой или средней тяжести, уголовного дела или уголовного преследования с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа в соответствии с требованиями гл. 51.1 УПК РФ. В соответствии с п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.11.2012 № 26 [4] разрешить уголовное дело по существу можно путем вынесения на основе проведенного судебного разбирательства итоговых судебных решений, имеющих силу *res judicata* (невозможности повторного производства по данному делу вплоть до их отмены). К их числу относятся приговор, определение (постановление) о прекращении уголовного дела или уголовного преследования, определение (постановление) о применении либо об отказе в применении принудительных мер медицинского характера, определение (постановление) о прекращении уголовного дела в отношении несовершеннолетнего с применением принудительных мер воспитательного воздействия.

В большинстве случаев правосудие в его прямом толковании представляет собой ответ на основную материально-правовой вопрос о виновности (невиновности) лица в совершении преступления и назначении ему наказания либо освобождении от такового. В соответствии с положениями ст. 49 Конституции РФ, формирующими институциональные основы судебной власти, ответ на данный вопрос является исключительной компетенцией суда и дается в итоговом решении, принима-

емом по результатам рассмотрения уголовного дела по существу в стадии судебного разбирательства. Значимость такого решения предопределила тот факт, что и доктрина уголовного процесса, и законодатель используют для его обозначения автономного понятия – «приговор», толкование которого содержится в п. 28 ст. 5 УПК РФ. Анализ содержания названной нормы уголовно-процессуального закона позволяет констатировать, что никакие иные уголовно-процессуальные решения не дают юридически значимого ответа на вопросы о виновности и наказании. Следует отметить, что разрешение уголовного дела по существу представляет собой длящийся процесс исследования и оценки судом фактических обстоятельств уголовного дела, т.е. процесс доказывания, который осуществляется только судами первой и апелляционной инстанций, наделенными правом постановления приговора. Все иные суды названными полномочиями не обладают, что позволяет отнести их деятельность либо к судебному контролю, либо к надзору.

Усложненными процессуальными формами разрешения уголовного дела по существу являются применение принудительных мер медицинского характера (гл. 51 УПК РФ) и применение мер воспитательного воздействия к несовершеннолетним (гл. 50 УПК РФ). В названных случаях наличие в уголовно-процессуальном законодательстве дополнительных гарантий прав и законных интересов лиц, в отношении которых ведется производство по уголовному делу, предопределяет тот факт, что процедура вынесения судебного решения, равно как и порядок предварительного расследования, имеют отличия от унифицированной формы судопроизводства.

Применение принудительных мер медицинского характера (далее – принудительных мер) законодатель включает в исключительную судебную компетенцию по следующим причинам. Во-первых, посредством правосудия в данном случае реализуется обязанность государства изолировать и лечить лиц, которые в состоянии психического расстройства совершили общественно опасные деяния, попадающие под признаки преступления, а также представляют дальнейшую опасность для себя или других лиц. Во-вторых, несмотря на то, что принудительные меры не являются уголовным наказанием и не влекут последствий в виде судимости, они имеют правоограничительный характер. Кроме того, их применение не зависит от желания лица, подвергающегося принудительному лечению, его законных представителей, близких родственников, родственников и иных близких лиц. В-третьих, применение судом принудительных мер сопряжено с его обязанностью установить в судебном заседании основания и условия помещения лица в соответствующую медицинскую организацию для лечения. При этом перечень таковых содержится в ч. 2 ст. 433 УПК РФ и в ч. 2 ст. 97 УК РФ: психическое расстройство связано с возможностью причинения этим лицом иного существенного вреда, помимо уже причиненного обществен-

но опасным деянием или преступлением, либо психическое состояние здоровья лица делает его опасным для себя или других лиц.

При отсутствии обвинения в его материально-правовом значении рассмотрение вопроса о применении принудительных мер в судебном заседании имеет специфику, которая в специальной литературе позиционируется как отступление от общего начала состязательности ввиду отсутствия спора, связанного с разрешением уголовно-правового конфликта по существу [9, с. 33]. Мы полагаем, что приведенная позиция не свободна от критики, поскольку в рамках производства, предусмотренного гл. 51 УПК РФ, рассматривается правовой спор иного рода – о правоограничениях, накладываемых на лицо, которое не может в полной мере отстаивать свои права и законные интересы. В рамках названного спора прокурор, как представитель органа уголовного преследования, обосновывает необходимость применения принудительных мер, а законный представитель и защитник, чье участие в процессе является обязательным – интересы лица, страдающего психическим расстройством, которые не всегда совпадают с интересами государства. Нарушение состязательности судопроизводства, которое выражается в отсутствии какой-либо из сторон в судебном заседании в данном случае рассматривается как существенное и влечет за собой отмену вынесенного судебного решения. Например, Воронежским областным судом было отменено постановление Хохольского районного суда, которым в отношении Р. была изменена принудительная мера медицинского характера с принудительного лечения в психиатрическом стационаре специализированного типа на принудительное лечение в психиатрическом стационаре специализированного типа с интенсивным наблюдением. Основанием для вынесения названного решения в частности послужил тот факт, что законный представитель Р. не был надлежащим образом извещен о дате и времени судебного заседания, что является нарушением процедуры, предусмотренной ч. 1 ст. 445 УПК РФ [8].

В соответствии с п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 6 от 7 апреля 2011 года, судебное заседание проводится в закрытом режиме с целью сохранения врачебной тайны, а лицу, в отношении которого решается вопрос о применении принудительных мер, обеспечивается возможность участия в нем при отсутствии препятствий к таковому по состоянию здоровья [5]. При осуществлении правосудия в рассматриваемом случае суд обязан установить в судебном заседании круг обстоятельств, имеющих значение для решения следующих вопросов: 1) имело ли место деяние, запрещенное уголовным законом; 2) совершило ли деяние лицо, в отношении которого рассматривается данное уголовное дело; 3) совершено ли деяние лицом в состоянии невменяемости; 4) наступило ли у данного лица после совершения преступления психическое расстройство, делающее невозможным назначение наказа-

ния или его исполнение; 5) представляет ли психическое расстройство лица опасность для него или других лиц либо возможно ли причинение данным лицом иного существенного вреда; 6) подлежит ли применению принудительная мера медицинского характера и какая именно. Как уже было отмечено, итоговым процессуальным актом рассмотрения уголовного дела по существу является не приговор, а постановление об освобождении лица от наказания и назначении одной из предусмотренных законом принудительных мер медицинского характера (ч. 1 ст. 443 УПК РФ) либо постановление о прекращении уголовного дела и об отказе в применении принудительных мер медицинского характера (ч. 2 ст. 443 УПК РФ). Следует отметить, что вынесением названных решений деятельность суда не исчерпывается, поскольку в рамках функции судебного контроля он рассматривает вопросы, касающиеся прекращения, изменения, или продления применения принудительных мер.

Усложненная процедура осуществления правосудия в отношении несовершеннолетних обусловлена, как уже было отмечено, их особым статусом. Несмотря на наличие длящихся научных дискуссий относительно создания в России ювенальной юстиции как в контексте создания специальных судов, так и с точки зрения разработки нормативной базы, регламентирующей исключительно вопросы уголовной ответственности несовершеннолетних [12, с. 164], в настоящее время регулирование процессуальной формы осуществления правосудия по делам названной категории достаточно консервативно. Во-первых, в целях ограждения несовершеннолетнего от негативного воздействия со стороны взрослых соучастников дело в отношении него выделяется в отдельное производство. Во-вторых, предмет доказывания существенно расширяется за счет включения в него помимо общего перечня обстоятельств, названного в ст. 73 УПК РФ, дополнительных фактов, подлежащих установлению: возраста несовершеннолетнего, т.к. он является условием применения к нему специальных правил судопроизводства, а также условием привлечения несовершеннолетнего к уголовной ответственности; условий жизни и воспитания несовершеннолетнего; уровня психического развития и иных особенностей его личности, а также влияния на несовершеннолетнего старших по возрасту лиц. Как отмечается в п. 34 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 1 февраля 2011 г. № 1 названные обстоятельства учитываются судом при индивидуализации наказания и применения принудительных мер воспитательного воздействия. В частности, высшая судебная инстанция указывает на то, что «решая вопрос о передаче несовершеннолетнего под надзор родителей или лиц, их заменяющих, суд должен убедиться в том, что данные лица имеют положительное влияние на него, правильно оценивают содеянное им, могут обеспечить его надлежащее поведение и повседневный контроль за ним» [6]. В-третьих, дополнительной гарантией

обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних является обязательное участие в судебном заседании защитника, законного представителя, а в некоторых случаях - педагога и психолога. Минимизация негативного влияния на несовершеннолетнего взрослых, независимо от статуса последних проявляется в том, что суд, равно как и должностное лицо, ведущее предварительное расследование, наделяются правом отстранения законного представителя от участия в деле, если его действия наносят ущерб интересам несовершеннолетнего. В-четвертых, законодатель ограничивает случаи избрания к несовершеннолетним меры пресечения в виде заключения под стражу случаями обвинения их в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления, в исключительных случаях – преступления средней тяжести (ст. 108 УПК РФ). В-пятых, определенную специфику имеет производство следственных действий с участием несовершеннолетнего. Например, продолжительность допроса ограничена временными рамками - не более двух часов непрерывно и не более четырех часов в день в общей сложности (ст. 425 УПК РФ).

Несмотря на отсутствие специализированных судов по делам несовершеннолетних, их разрешение должно поручаться наиболее опытным судьям, которые обязаны постоянно совершенствовать свою квалификацию в части вопросов педагогики, подростковой психологии, применения ювенальных технологий, используемых в рамках процессуального законодательства [7].

Следует отметить, что названные выше особенности процессуальной формы производства по уголовным делам в отношении несовершеннолетних обусловлены спецификой их привлечения к уголовной ответственности. Наиболее иллюстративно в этом смысле применение принудительных мер воспитательного воздействия, которое, как уже было отмечено, является особой формой разрешения уголовного дела по существу. По своей правовой природе названные меры не являются наказанием и, соответственно, влекут освобождение от уголовной ответственности. Принудительные меры воспитательного воздействия применяются к несовершеннолетним, совершившим преступления небольшой или средней тяжести в том случае, если будет установлено, что исправление подростка возможно без применения к нему наказания. Соответствующее ходатайство следователя (дознателя) рассматривается судом в порядке, аналогичном тому, который предусмотрен для рассмотрения вопроса об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу (ст. 108 УПК РФ), но с определенными изъятиями. Анализ законодательной регламентации разрешения уголовного дела по существу указанным способом позволяет утверждать, что названные изъятия из общей процедуры сводятся к следующему: 1) прекращение уголовного преследования в отношении несовершеннолетнего возможно как в досудебном производстве, так и в стадии судебного разбирательства; 2) прекращение уголовного преследова-

ния в связи с применением принудительных мер воспитательного воздействия возможно только при отсутствии возражений со стороны самого подозреваемого, обвиняемого или его законного представителя; 3) итоговым процессуальным актом, завершающим производство по уголовному делу, является не приговор, а соответствующее постановление суда, которое может быть обжаловано в заинтересованными лицами, что предполагает наличие судебного контроля за его исполнением.

Анализ судебной практики в Воронежской области свидетельствует о том, что суды достаточно часто применяют альтернативные уголовной ответственности воспитательные меры в отношении несовершеннолетних при наличии к тому оснований. Например, по уголовному делу в отношении О., обвиняемого в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 158 УК РФ, в ходе судебного заседания были заслушаны показания потерпевшего, свидетелей, оглашены протоколы следственных действий, а также произведен допрос несовершеннолетнего подсудимого и его законного представителя, которые не возражали против прекращения уголовного преследования в связи с применением принудительных мер воспитательного воздействия. Суд освободил Р. от уголовного наказания, применив к нему принудительные меры воспитательного воздействия, предусмотренные п.п. «а, б, г» ч.2 ст.90 УК РФ в виде «предупреждения, передачи под надзор родителей на срок 1 год 6 месяцев, а также ограничения досуга и установления особых требований к поведению несовершеннолетнего на тот же срок - находиться дома по месту постоянного жительства или временного места жительства (по месту учебы) в период с 22 часа до 06 часов, продолжить обучение, не пропускать занятия без уважительных причин»[15].

Упрощенной формой разрешения уголовного дела по существу, которая в специальной литературе позиционируется как альтернатива уголовному преследованию, является наложение судебного штрафа. Функция осуществления правосудия была дополнена соответствующими полномочиями суда Федеральным законом от 03.07.2016 № 323-ФЗ [1]. В соответствии с п. 3.1 ч. 1 ст. 29 УПК РФ мировой или районный судья вправе наложить штраф и освободить лицо, подозреваемое или обвиняемое в совершении преступления небольшой и средней тяжести, если это лицо возместило ущерб или иным образом загладило причиненный преступлением вред, от уголовной ответственности путем прекращения уголовного дела или уголовного преследования (ст. 25.1 УПК РФ). Ввиду того, что наложение штрафа относится к мерам уголовно-правового характера, влекущим прекращение уголовного дела по реабилитирующему основанию, его применение осуществляется только судом по собственной инициативе, либо по ходатайству органа расследования.

Упрощение порядка разрешения уголовного дела по существу в рассматриваемом случае предполагает отсутствие этапа доказывания. Од-

нако, в отличие от сокращенных форм судебного разбирательства, предусмотренных гл. 40, 40.1 УПК РФ, нельзя, на наш взгляд, говорить о введении законодателем самостоятельного судебного производства. Согласно положениям гл. 51.1 УПК РФ суд, изучив материалы уголовного дела, в судебном заседании с участием сторон накладывает штраф, что, по справедливому утверждению В.В. Кальницкого, процессуально приближает этот порядок к процедурам судебного санкционирования и судебного контроля, предусмотренным ст.ст. 108, 125 УПК РФ [11, с.7]. Несмотря на тот факт, что наложение штрафа формально осуществляется в рамках досудебного производства, соответствующая деятельность ограничена рамками предметной подсудности. Ее процессуальная форма предполагает обязательное участие обвиняемого (подозреваемого), а также значительное увеличение срока против срока иных судебных процедур в стадии предварительного расследования (срок рассмотрения ходатайства в данном случае составляет 10 суток). Думается, что в силу того факта, что наложение судебного штрафа является «наказуемым освобождением от уголовной ответственности» [11, с.6], его процессуальная форма должна быть приближена не к досудебному производству, а к судебному разбирательству в его упрощенном порядке, предусмотренном гл. 40 УПК РФ. На наш взгляд, это сняло бы много вопросов, поднимаемых в специальной литературе, относительно несоответствия положений гл. 51.1 УПК РФ принципам законности и презумпции невиновности, отсутствия непосредственности и состязательности, недостаточной ясности нормативных предписаний, которая с неизбежностью повлечет за собой сложности в правоприменительной практике.

Таким образом, подводя итог анализу форм осуществления правосудия, можно сформулировать следующий обобщающий вывод. Разрешение уголовного дела по существу дифференцировано законодателем на: унифицированную процедуру признания лица виновным в совершении преступления с назначением ему наказания (п. 1 ч. 1 ст. 29 УПК РФ); усложненную - освобождение от уголовной ответственности в связи с применением к лицу принудительных мер медицинского характера, а также принудительных мер воспитательного воздействия (п.п. 2, 3 ч. 1 ст. 29 УПК РФ); упрощенную – прекращение уголовного дела в связи с наложением судебного штрафа (п. 3.1 ч. 1 ст. 29 УПК РФ).

Литература

1. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности: Федеральный закон от 03.07.2016 № 323-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31.10.2018 г.).
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Официальный Интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921; Официальный Интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.
4. О применении норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.11.2012 № 26 (ред. от 01.12.2015) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.10.2018 г.).
5. О практике применения судами принудительных мер медицинского характера: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 07.04.2011 № 6 (ред. от 03.03.2015) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.10.2018 г.).
6. О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 01.02.2011 № 1 (ред. от 29.11.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.11.2018 г.).
7. О ювенальной юстиции в системе правосудия Российской Федерации: Постановление Президиума Совета судей Российской Федерации от 06.08.2009 № 185 // <http://www.ssrf.ru/page/730/detail/> (дата обращения: 27.11.2018 г.).
8. Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Воронежского областного суда от 02.12.2011 г. // <https://rospravosudie.com/court-voronezhskij-oblastnoj-sud-voronezhskaya-oblast-s/act-103663327/> (дата обращения: 29.10.2018 г.).
9. Воскобойник И.О. К вопросу о необходимости совершенствования уголовно-процессуальной формы производства о применении принудительных мер медицинского характера // Российская юстиция. 2016. № 9. – С. 33-36.
10. Газетдинов Н.И. Правосудие как основная форма реализации судебной власти // Российский судья. 2014. № 6. – С. 20-23.
11. Кальницкий В.В. Порядок прекращения судом уголовного дела (преследования) в связи с назначением судебного штрафа // Законодательство и практика. 2016. № 2. – С. 6-12.
12. Коротков А.В. Ювенальное право в уголовном законодательстве России // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 3. – С. 164-168.
13. Курс уголовного процесса / под ред. Л.В. Головки. М.: Статут, 2016. – 1278 с.
14. Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: Конституционные основы организации и деятельности. М.: Юрист, 1996. – 216 с.
15. Архив Эртильского районного суда Воронежской области. Уголовное дело № 1-37/2011.

Differentiation of forms of criminal case resolution on the merits: legal and doctrinal approaches

Zhujkova T.I., Dudorov T.D.

Russian State University of Justice (Central Branch)

The subject of this study supports the activity of the Court of Justice in criminal matters during the determination of the merits of the case by implementing the prescribed procedural law powers.

The purpose of this article is to analyse the different forms of exercise by the Court of Justice in criminal matters.

Research methodology accounted for analytical, comparative, formal-legal and systematic methods. The article analyses the content of the function of administration of Justice in criminal matters, describes forms of realization of the judiciary in criminal proceedings. The authors formulate doctrinal and legal vision of judicial activities within the framework of criminal proceedings, illustrating the findings by examining the ordinary and differential forms of implementation of the Court's authority under h. 1 art. 29 of the CODE of CRIMINAL PROCEDURE.

It is concluded that the resolution of the criminal case on the merits of the differentially on a unified procedure for the recognition of a person.

Key words: Court, Justice, Criminal procedure function, examination of the criminal case on the merits, verdict, compulsory measures of medical character, minors.

References

1. On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and the Criminal Procedure Code of the Russian Federation on the issues of improving the grounds and procedure for exemption from criminal liability: Federal Law of 03.07.2016 No. 323-ФЗ // ATP ConsultantPlus (the date of rascheniya: 10/31/2018 g).
2. Criminal Code of the Russian Federation dated 13.06.1996 No. 63-FZ // Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>.
3. Code of Criminal Procedure of the Russian Federation of December 18, 2001 No. 174-ФЗ // Meeting of the Legislation of the Russian Federation. 2001. No. 52 (Part I). Art. 4921; Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>.
4. On the application of the norms of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation governing the proceedings in the court of appeal: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 26 of November 27, 2012 (as amended on December 1, 2015) // SPS Consultant Plus (appeal date: 29.10. 2018).
5. On the practice of application of compulsory medical measures by courts: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of April 7, 2011 No. 6 (ed. 03/03/2015) // SPS Consultant Plus (date of appeal: 30.10.2018).
6. On the judicial practice of applying the legislation regulating the specifics of criminal responsibility and punishment of minors: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 01.02.2011 No. 1 (as amended on 11/29/2016) // SPS Consultant Plus (circulation date: 11/28/2018).
7. On juvenile justice in the justice system of the Russian Federation: Decree of the Presidium of the Council of Judges of the Russian Federation of 06.08.2009 No. 185 // <http://www.ssr.ru/page/730/detail/> (appeal date: 27.11. 2018)
8. Cassation definition of the Judicial Collegium for Criminal Cases of the Voronezh Regional Court of 02.12.2011 // <https://rospravosudie.com/court-voronezhskij-oblastnoj-sud-voronezhskaya-oblast-s/act-103663327/> (appeal date: 10.29.2018)
9. Voskoboinik I.O. On the need to improve the criminal procedure form of production on the application of compulsory medical measures // Russian justice. 2016. № 9. - p. 33-36.
10. Gazetdinov N.I. Justice as the main form of implementation of the judiciary // Russian su-dya. 2014. № 6. - P. 20-23.
11. Kalnitsky V.V. The procedure for the termination by the court of a criminal case (prosecution) in connection with the appointment of a judicial fine // Legislation and practice. 2016. № 2. - p. 6-12.
12. Korotkov A.V. Juvenile law in the criminal legislation of Russia // Leningrad Juridical Journal. 2015. № 3. - p. 164-168.
13. The course of the criminal process / ed. L.V. Golovko. M.: Statute, 2016. - 1278 p.
14. Rzhnevsky V.A., Chepurnova N.M. Judicial power in the Russian Federation: Constitutional foundations of organization and activity. M.: Lawyer, 1996. - 216 p.
15. Archive of Ertitsky district court of the Voronezh region. Criminal case number 1-37 / 2011.

Ксенофобия как детерминант преступности мигрантов

Кетенчиева Елена Сергеевна

адъюнкт адъюнктуры Санкт-Петербургского университета МВД России, shinigami_lena@mail.ru

Детерминанты преступности играют важную роль для предупреждения и профилактики преступности мигрантов. Ксенофобия, которая носит как психологический, так и социальный окрас, является неотъемлемой частью детерминант преступности, как граждан Российской Федерации, так и иностранных граждан, лиц без гражданства и беженцев.

Ключевые слова: мигранты, детерминанты преступности, предупреждение преступности, профилактика ксенофобии.

Детерминанты преступности играют важную роль в борьбе с антиобщественными проявлениями в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ. Однако многими учеными-криминологами упускаются детерминанты психолого-социологического характера, одним из которых является ксенофобия.

Данное понятие в социуме на бытовательском уровне трактуется по разному: психологическое отклонение, болезнь; национальная расовая неприязнь, ненависть; страх, боязнь в целом; ненависть, боязнь по отношению к чужому; неприязнь, ненависть к иностранцам и т.д [1].

Ксенофобия – это качество, которое присуще всем людям. Отметим, что оно очень важно для эволюции, так как такое проявление нетерпимости помогало выживать расам и сохранять генофонд. Зарождение ксенофобии произошло благодаря страху людей потерять собственную национальную культуру и привычную безопасность.

Такую реакцию на инородные культурные нормы нельзя осуждать, так как они несут с собой потенциальную угрозу для привычного комфорта, воспринимается личностью, как нечто враждебное и могут привести к вымиранию рода. Данные подсознательные страхи служат основой зарождения ксенофобии.

С психологической точки зрения для любого человека кажется естественным, что потенциально опасное новое проявление вызывает побуждение к ликвидации угрозы. По мнению психологов, такая сложная фобия (по сравнению с другими страхами и психическими расстройствами) обладает запутанным происхождением.

Наибольшую опасность представляют ксенофобы, т.е. лица для которых эта фобия преобразуется в мировоззрение. Такая личность становится потенциально опасной для общества, поскольку обладает следующими свойствами: нетерпимость, агрессия к людям, представляющим другую расу, религию, социальную культуру.

Определить ксенофоба не сложно, особенно если такие настроения не скрываются. Отметим, что для рассматриваемого вопроса представляют интерес ксенофобы, которые являются гражданами Российской Федерации и мигранты, так как в первом случае их агрессия порождает ответную антиобщественную реакцию мигрантов, а во втором случае лицо изначально приезжает в Россий-

скую Федерацию для воплощения своих ксенофобских мотивов.

В науке выделяются несколько классификаций ксенофобии, которые важны для ее профилактики (рис.1, рис.2).



Рис. 1

Скрытая ксенофобия появляется из-за устойчивых предрассудков и направлена на любые объекты, которые не вписываются в привычный уклад жизни.

Открытая ксенофобия отличается агрессивностью и основана на идеологическом фундаменте. В связи с этим при открытой ксенофобии лицом пропагандируются насилие, экстремизм и дискриминация.

Еще одной классификацией ксенофобии служит ее разделение по направлению ненависти к определенному признаку (характеристике) человека или группы людей.

В данной классификации выделяют следующие виды ксенофобии: расовая, религиозная, социальная, территориальная (рис. 2).

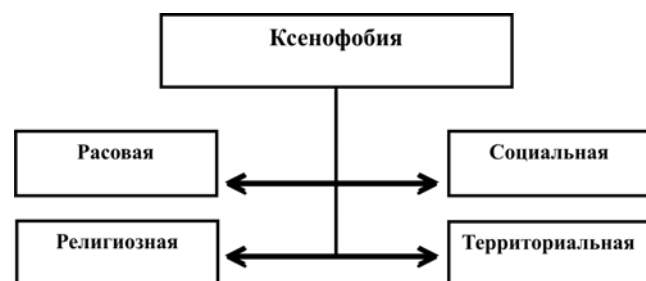


Рис. 2

Наиболее ярко выраженной и часто встречающейся на страницах истории является расовая ксенофобия. Ярчайшим примером открытой формы расовой ксенофобии служат Холокост и Индейская демографическая катастрофа. Расовая ксенофобия включает в себя: антисемизм (ненависть к евреям), синофобию (ненависть к китайцам), этнофобию (ненависть к лицам разных национальностей), расизм (притеснение представителей иных рас). Она приводит к появлению шовинизма.

В рамках религиозной ксенофобии мы говорим о таких масштабных проблемах как: исламофобия (ненависть к исламу и мусульманам) и христианофобия (ненависть к христианству и христианам) [4]. Религиозная ксенофобия является одним из старейших видов ксенофобий и ее наиболее ярким примером в истории служат Крестовые походы.

Территориальная ксенофобия характеризуется ненавистью ко всем мигрантам и острой открытой формой проявляется в экстремизме.

Социальная ксенофобия основывается на ненависти к людям по их социальному статусу, уровню культуры и финансовым возможностям. К данной ксенофобии можно отнести: гандикапизм (ненависть к инвалидам), гомофобию (агрессия к сексуальным меньшинствам), мигрантофобия (ненависть к беженцам), сексизм (ненависть к представителям противоположного пола), эйджизм (дискриминация, основанная на ненависти к определенной возрастной категории).

Устранение такого детерминанта преступности мигрантов как ксенофобия может служить большим шагом к обеспечению национальной безопасности Российской Федерации. В данном случае необходимо не только предупреждение, сколько профилактика ксенофобских проявлений как у граждан Российской Федерации, так и у мигрантов (рис.3).



Рис. 3

Особое внимание стоит уделить профилактике в подростковой и молодежной среде.

Отметим, что в Санкт-Петербурге активно предпринимаются меры для борьбы с ксенофобией у граждан Российской Федерации. Примером этого служит Государственная программа «Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге» [2].

Профилактикой ксенофобии среди мигрантов служит их адаптация и интеграция [3]. Для обеспечения вышеуказанных целей был принят Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 16.01.2019), в ст. 15.1 которого закреплено положение о необходимости подтверждения мигрантами владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации. Однако автор считает, что данное положение не достаточно эффективно на практике, так как сертификаты о сдаче экзаменов покупаются мигрантами, которые не владеют нужными знаниями. Сами тесты также представляют лишь поверхностное (для «галочки») ознакомление со знанием русского языка, истории и законодательства России. Действительно, как всего в двадцать вопросов вместить все.

По мнению автора необходимо обязать мигрантов, желающих получить гражданство Российской Федерации, пройти курсы по изучению русских

традиций и обычаев. Данное нововведение поможет устранить недопонимание со стороны иностранных граждан и лиц без гражданства ко многим поступкам и поведению большей части населения Российской Федерации, а также послужит профилактикой ксенофобии со стороны мигрантов.

Стоит обратить внимание, что процесс профилактики ксенофобии не должен носить односторонний характер. В нем должна участвовать не только Российская Федерация и ее государственные органы, но и государства из которых приезжают мигранты. В связи с этим автор видит необходимость обратить более тщательное внимание со стороны государств на данный вопрос.

Литература

1. Анапасюк Л.А. Ксенофобия в молодежной среде: современное состояние и динамика // Социально-экономические явления и процессы. 2013. № 5 (051). С. 253-260
2. Кетенчиева Е.С., Бозиёв Т.О. Государственные программы Санкт-Петербурга и Ленинградской области как средство профилактики преступности мигрантов // Журнал правовых и экономических исследований. №3. 2018. С. 67-72
3. Кетенчиева Е.С. Современное состояние преступности женщин-мигрантов // Современная юриспруденция: актуальные вопросы, достижения и инновации. Сборник статей XIII Международной научно-практической конференции. 2018. С. 74-76
4. Клеймёнов М.П. Ксенофобия в глобальном измерении // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2015. № 2 (43). С.248-253

Xenophobia as a determinant of criminality of migrants

Ketenchieva E.S.

St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Determinants of crime play an important role in the prevention and prevention of migrant crime. Xenophobia, which is both psychological and social in color, is an integral part of the determinants of crime, both citizens of the Russian Federation and foreign citizens, stateless persons and refugees.

Key words: migrants, crime determinants, crime prevention, prevention of xenophobia.

References

1. Anapasyuk L.A. Xenophobia in the youth environment: current state and dynamics // Social and economic phenomena and processes. 2013. No. 5 (051). Pp. 253-260
2. Ketenchieva E.S., Bosiyev T.O. State programs of St. Petersburg and the Leningrad region as a means of preventing migrant crime // Journal of legal and economic research. Number 3. 2018. p. 67-72
3. Ketenchieva E.S. The current state of crime of migrant women // Modern jurisprudence: current issues, achievements and innovations. Collection of articles of the XIII International Scientific Practical Conference. 2018. pp. 74-76
4. Kleimenov M.P. Xenophobia in the global dimension // Bulletin of Omsk University. Series "Right". 2015. № 2 (43). S.248-253

Недобросовестность как основание отказа в признании и приведении в исполнение решения иностранного суда или арбитража в связи с противоречием публичному порядку

Куимчиде Данил Дмитриевич

бакалавр права, кафедра международного публичного и частного права, Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики", Kuimchide@yandex.ru

В статье анализируется допустимость отказа в признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и арбитражей в связи с их противоречием публичному порядку в случае установления факта недобросовестности стороны спора. В рамках данной проблематики автор на основании доктринальных исследований рассматривает предварительный вопрос о том, является ли принцип недопустимости извлечения выгод и преимуществ из незаконного и недобросовестного поведения одним из элементов публичного порядка. Установив, что добросовестность является принципом, характерным для российской правовой системы в целом, автор на основании анализа российской и зарубежной правоприменительной практики изучает подходы к учету факта недобросовестности стороны в делах о признании и приведении решений иностранных судов и арбитражей в исполнение. На основании проведенного анализа автор приходит к выводу, что в последние годы недобросовестность стороны все чаще становится причиной отказа в признании и приведении решения иностранного суда или арбитража в исполнение, несмотря на угрозу пересмотра такого решения по существу. Автор высказывает мнение, что такой подход правоприменительных органов является верным.

Ключевые слова: Публичный порядок, международный коммерческий арбитраж, иностранное решение, признание и приведение в исполнение, основания отказа, добросовестность

На сегодняшний день институт оговорки о публичном порядке является одним из самых неопределенных (возможно, и принципиально неопределимых) с точки зрения практики его применения и сферы действия. А.П. Белов говорит о публичном порядке как о самой "каучуковой" норме из всех "каучуковых" норм [1, с. 283]. Данная проблема широко известна и за рубежом: по меткому сравнению, сделанному судьей Дж. Берроузом в деле "Ричардсон против Меллиш", публичный порядок является "неуправляемой лошадью, и если ее оседлать, то неизвестно, куда она тебя увезет" [2].

В связи с обозначенными сложностями, как в доктрине, так и на практике предпринимаются попытки выработать единые и унифицированные подходы к применению данного института. Отвечая судье Берроузу, Лорд Деннинг указал: "[с] умелым наездником в седле эта неуправляемая лошадь может быть взята под контроль". Представляется, что достижение предсказуемости применения оговорки о публичном порядке возможно посредством выделения типовых оснований, установление которых позволило бы суду обоснованно отказать в признании и приведении решения в исполнение. На наш взгляд, одним из таких оснований является недобросовестность стороны, в пользу которой вынесено испрашиваемое к исполнению решение.

Содержание публичного порядка в аспекте его применения в делах о признании и приведении в исполнение иностранных судебных и арбитражных решений раскрывается в п. 1 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ (далее – "ВАС РФ") от 26 февраля 2013 г. № 156 (далее – "Информационное письмо № 156"), согласно которому "[...] под публичным порядком [...] понимаются фундаментальные правовые начала (принципы), которые обладают высшей императивностью, универсальностью, особой общественной и публичной значимостью, составляют основу построения экономической, политической, правовой системы государства. К таким началам, в частности, относится запрет на совершение действий, прямо запрещенных сверхимперативными

нормами законодательства Российской Федерации (статья 1192 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ)), если этими действиями наносится ущерб суверенитету или безопасности государства, затрагиваются интересы больших социальных групп, нарушаются конституционные права и свободы частных лиц" [3]. Анализируя данное определение, А.В. Асосков приходит к выводу, что только принципы, которые являются универсальными для российской правовой системы в целом (а не характерные для отдельных институтов права) могут быть составляющими публичного порядка [4, с. 137]. Представляется, что запрет на извлечение выгод и преимуществ из незаконного или недобросовестного поведения является одним из основных принципов не только российского, но и зарубежных правовых порядков¹⁴. В связи с этим, на наш взгляд, с точки зрения теоретического анализа российского законодательства совершение недобросовестных действий может приводить к отказу в признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и арбитражей как противоречащих публичному порядку.

Если обратиться к практике применения данного основания отказа, то возникает существенная сложность, связанная с тем, что суду для проверки заявленного стороной аргумента о недобросовестности оппонента зачастую приходится более детально изучать решение, вынесенное иностранным судом или арбитражем. Это может создать риск того, что суд, углубившись в детали иностранного решения, пересмотрит изложенные в нем выводы. Это будет противоречить ч. 4 ст. 243 АПК РФ [6] и п. 4 Информационного письма № 156 [3], согласно которым пересмотр решений иностранных судов и арбитражей по существу не допускается.

С указанной проблемой столкнулся Президиум ВАС РФ. В своем Постановлении от 26.10.2004 № 3351/04 ВАС РФ высказал позицию о том, что риск приведения противоречащего публичному порядку решения является более серьезным по сравнению с риском пересмотра такого решения [7]. ВАС РФ пришел к выводу, что задача по защите публичного порядка посредством недопущения недобросовестного поведения должна являться преобладающей в делах о признании и приведении иностранных решений в исполнение на территории России. Следует подчеркнуть, что в рассматриваемом деле недобросовестность стороны была выявлена после вынесения решения, исполнение которого испрашивалось в России. Иными словами, выявленное недобросовестное поведение являлось вновь открывшимся обстоятельством, не отраженным в решении. Тем не менее, ВАС РФ указал на необходимость принятия данного обстоятельства во внимание, несмотря на то, что учет недобросовестности стороны спора означало пересмотр уже вынесенного решения. В связи с этим представляется, что российский суд в таких делах

вправе оценивать действия сторон на предмет их добросовестности.

В данном контексте необходимо отметить, что в зарубежных правовых порядках можно найти диаметрально противоположные подходы. Так, например, в одном из дел английский суд отказался рассматривать вопрос о выявленных впоследствии незаконных действиях заявителя, поскольку данный вопрос не был рассмотрен судом в рамках первоначального процесса [8]. Представляется, что оба подхода являются обоснованными, однако, на наш взгляд, признание решений, вынесению которых способствовали незаконные или недобросовестные действия, наносит существенный вред правопорядку государства, где такое решение исполняется. В связи с этим формальный запрет на пересмотр иностранного судебного решения не должен становиться препятствием для рассмотрения судом вопроса о наличии в действиях стороны признаков недобросовестности.

Несмотря на то, что в практике российских судов по-прежнему имеются примеры отказа в рассмотрении аргумента о недобросовестном поведении другой стороны в связи с тем, что это может привести к пересмотру иностранного решения по существу [9], тем не менее, наблюдается тенденция увеличения количества дел, где суды прямо ссылаются на недобросовестность стороны в обоснование противоречия последствий исполнения решения публичному порядку.

Наглядно это можно продемонстрировать на следующем примере. Арбитражный суд города Москвы рядом своих практически идентичных решений отказал в признании и приведении в исполнение нескольких арбитражных решений, вынесенных Международным коммерческим арбитражным судом при Торгово-промышленной палате Украины, которыми были взысканы долги по договорам поставки [10, 11, 12, 13]. При этом основанием для вывода о противоречии указанных арбитражных решений публичному порядку стало то, что арбитраж не исследовал вопрос о крупности сделок для сторон спора. Учитывая недопустимость переоценки выводов, изложенных в арбитражном решении, и общераспространенную позицию о том, что простое неверное применение закона не может повлечь отказ в признании и приведении решения в исполнение, позиция Арбитражного суда города Москвы выглядела недостаточно обоснованной. Однако в одном деле Арбитражный суд города Москвы в дополнение к рассмотренным аргументам также указал, что "третьейское разбирательство было инициировано [...] в целях легализации необоснованного требования, основанного на искусственно созданной задолженности, для его использования в будущем в качестве основания инициации процедуры несостоятельности, а также получения преимущества первого заявителя по делу о банкротстве» [14]. Исходя из этого видно, что реальным основанием для применения оговорки о публичном порядке стал вывод о недобросовестном поведении сторон спора. С учетом приведенной выше позиции ВАС РФ данный вывод представляется безусловно верным.

¹⁴ Что дает основания для его включения в категорию международного публичного порядка – см. [5, с. 22.]

Практика применения оговорки о публичном порядке свидетельствует, что российские суды готовы отказать в признании и приведении решения в исполнение не только в случае выявления недобросовестных действий при реализации материальных прав, но и при установлении злоупотребления процессуальными правами, например, в случае искусственного изменения территориальной подсудности спора для получения необоснованных выгод или затруднения участия оппонента в споре.

Так, Арбитражный суд Северо-Западного округа рассмотрел дело, в котором заявитель обжаловал отказ в признании и приведении в исполнение решения суда Республики Молдова о взыскании с российского юридического лица задолженности и начисленных на нее процентов [15]. После изучения обстоятельств дела суд установил, что лицо, испрашивающее признание решения, злоупотребило своими процессуальными правами, заключив договор поручения с физическим лицом исключительно с целью рассмотрения спора на территории Республики Молдова. В связи с данными обстоятельствами кассация поддержала решение суда первой инстанции об отказе в принудительном исполнении решения иностранного суда, поскольку его исполнение противоречило бы публичному порядку.

Изложенное позволяет прийти к выводу, что запрет на совершение недобросовестных действий и злоупотребление правом является одним из фундаментальных принципов российской правовой системы, что дает основание для включения его в содержание публичного порядка. В связи с этим установление факта недобросовестных действий со стороны участника разбирательства является достаточным основанием для обоснованного вывода об отказе в признании и приведении в исполнение решения иностранного суда или арбитража на территории России.

Литература

1. Белов А.П. Международное предпринимательское право: Практическое пособие. М.: Юстицинформ, 2001. 336 с.
2. Цит. по: Blanke G. Public Policy in the UAS: Has the Unruly Horse Turned into a Camel? // Kluwer Arbitration Blog. 2012. [Electronic resource]. URL: <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2012/10/14/public-policy-in-the-uae-has-the-unruly-horse-turned-into-a-camel/> (retrieved: 03.02.2019).
3. Информационное письмо Президиума ВАС от 26 февраля 2013 года № 156 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о применении оговорки о публичном порядке как основания отказа в признании и приведения в исполнение иностранных судебных и арбитражных решений» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.02.2019).
4. Асосков А.В. Нарушение публичного порядка как основание для отказа в принудительном исполнении решений международных коммерческих арбитражей, принятых на территории Российской Федерации // Закон. 2018. № 9. С. 134–142.

5. Морозова Ю.Г. Оговорка о публичном порядке в международном частном праве: Понятие и современный порядок применения: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.03. Москва, 2001. 158 с. [Электронный ресурс] URL: <https://dvs.rsl.ru/> (дата обращения: 28.01.2019).

6. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3012.

7. Постановление Президиума ВАС РФ от 26.10.2004 № 3351/04 по делу № А40-35343/03-69-221. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 02.02.2019).

8. Baker D., Gill J. The Public Policy Exception Under Article V.2(b) of the New York Convention: Lessons From Around the World. [Electronic resource]. URL: <http://kluwerarbitration.com> (retrieved: 01.02.2019).

9. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 15.12.2015 N Ф05-17422/2015 по делу N А40-50686/15. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 02.02.2019).

10. Определение Арбитражного суда города Москвы от 7 июля 2017 года по делу № А40-77410/17. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 03.02.2019).

11. Определение Арбитражного суда города Москвы от 26 июля 2017 года по делу № А40-4667/17. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 03.02.2019).

12. Определение Арбитражного суда города Москвы от 26 июля 2017 года по делу № А40-77402/17. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 03.02.2019).

13. Определение Арбитражного суда города Москвы от 27 июля 2017 года по делу № А40-78411/17. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 03.02.2019).

14. Определение Арбитражного суда города Москвы от 23 июня 2017 года по делу № А40-4681/17. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 03.02.2019).

15. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 11.11.2014 по делу N А56-74404/2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 03.02.2019).

16. Кривельская О.В. Административная юстиция Германии: статус судей // Право и образование. 2005. № 1. С. 144–154.

Bad Faith as a Ground for Refusal to Recognize and Enforce a Foreign Judgement or Arbitral Award Due to Its Contravention to Public Order

Kuimchide D.D.

National Research University Higher School of Economics

The author analyzes whether a judge may refuse to recognize and enforce a foreign judgement or arbitral award based on their contravention to the public order if a party's bad faith is established. In considering this issue, the author on a basis of theoretical studies tries to give an answer to the preliminary question of whether a principle of prohibition of getting profits and benefits from illegal or bad faith actions is one of the elements of the public order. Having established that good faith is one of the principles inherent to the Russian legal system, the author based on the overview of the Russian and foreign case law examines approaches to how the bad faith actions are taken into account in the cases on recognition and enforcement of foreign judgements and arbitral awards. Based on that analysis the author concludes that in the recent years bad faith actions have become more common ground for refusal to recognize and enforce a foreign judgement or arbitral award despite of a risk of reconsidering the case in the substance. The author expresses an opinion that such approach of the courts should be deemed as correct one.

Key words: Public order, international commercial arbitration, foreign judgement, recognition and enforcement, grounds for refusal, good faith

References

1. Belov A.P. International Business Law: A Practical Guide. M.: Yustitsinform, 2001. 336 p.
2. Quoted from by: Blanke G. Public Policy in the UAS: Has the Unruly Horse Turned into a Camel? // Kluwer Arbitration Blog. 2012. [Electronic resource]. URL: <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2012/10/14/public-policy-in-the-uae-has-the-unruly-horse-turned-into-a-camel/> (retrieved: 03/02/2019).
3. Information letter of the Presidium of the Supreme Court of Arbitration of February 26, 2013 No. 156 "Review of the practice of arbitration cases considering the application of a public order clause as a basis for refusing to recognize and enforce foreign judicial and arbitral decisions" [Electronic resource]. URL: <http://www.consultant.ru/> (appeal date: 01.02.2019).
4. Asoskov A.V. Violation of public order as a basis for refusal to enforce decisions of international commercial arbitration adopted in the territory of the Russian Federation // Law. 2018. No. 9. P. 134–142.
5. Morozova Yu.G. The reservation on a public order in international private law: Concept and a modern order of application: dis Cand. legal Sciences: 12.00.03. Moscow, 2001. 158 p. [Electronic resource] URL: <https://dvs.rsl.ru/> (access date: 01.28.2019).
6. The Arbitration Procedure Code of the Russian Federation dated 07.24.2002 No. 95-FZ (as amended on 12.19.2016) // Collected Legislation of the Russian Federation, 29.07.2002 No. 30, Art. 3012.
7. Resolution of the Presidium of the Supreme Arbitrazh Court of the Russian Federation of 10/26/2004 No. 3351/04 in case No. A40-35343 / 03-69-221. [Electronic resource]. URL: <http://www.consultant.ru/> (appeal date: 02.02.2019).
8. Baker D., Gill J. The Under Public Policy Exception Under the Convention: Lessons From Around the World. [Electronic resource]. URL: <http://kluwerarbitration.com> (retrieved: February 1, 2019).
9. Resolution of the Arbitration Court of the Moscow District of 12.15.2015 N F05-17422 / 2015 in case N A40-50686 / 15. [Electronic resource]. URL: <http://www.consultant.ru/> (appeal date: 02.02.2019).
10. Determination of the Moscow Arbitration Court of July 7, 2017 in case No. A40-77410 / 17. [Electronic resource]. URL: <http://www.consultant.ru/> (appeal date: 03.02.2019).
11. Determination of the Arbitration Court of the city of Moscow of July 26, 2017 in case No. A40-4667 / 17. [Electronic resource]. URL: <http://www.consultant.ru/> (appeal date: 03.02.2019).
12. Determination of the Arbitration Court of the city of Moscow dated July 26, 2017 in case number A40-77402 / 17. [Electronic resource]. URL: <http://www.consultant.ru/> (appeal date: 03.02.2019).
13. Determination of the Moscow Arbitration Court of July 27, 2017 in case number A40-78411/17. [Electronic resource]. URL: <http://www.consultant.ru/> (appeal date: 03.02.2019).
14. Determination of the Arbitration Court of the city of Moscow of June 23, 2017 in case No. A40-4681 / 17. [Electronic resource]. URL: <http://www.consultant.ru/> (appeal date: 03.02.2019).
15. Resolution of the Arbitration Court of the North-Western District of 11.11.2014 in case No. A56-74404 / 2013. [Electronic resource]. URL: <http://www.consultant.ru/> (appeal date: 03.02.2019).
16. Krivelskaya O.V. Administrative Justice in Germany: Status of Judges // Law and Education. 2005. No. 1. S. 144-154.

Проблемы пропорционального ограничения пределов реализации свободы слова в контексте недопустимости осуществления цензуры и принуждения к самоцензуре

Кюрджиду Руслан Дионисович

аспирант, Российский университет дружбы народов,
berl10s@icloud.com

В современный период законодательство различных государств ограничивает свободу слова под предлогом достижения иных общественно значимых целей. Автор статьи обосновывает, что такие ограничения напрямую ведут к установлению цензуры, что не соответствует демократическим ценностям, следование которым презюмируется в большинстве стран мира.

Ключевые слова: свобода слова, самовыражение, цензура, самоцензура, Интернет.

В универсальной правозащитной системе ограничения свободы слова признаются «условно применимыми», если они отвечают принципу пропорциональности [1, с. 13]. Иными словами, если иным способом невозможно обеспечить реализацию более важного блага: защиту чести и достоинства других лиц, обеспечение общественного порядка, общественной нравственности или безопасности государства, то в рамках установленной юридической процедуры могут быть установлены пределы, ограничивающие свободное выражение мнения, поиск и распространение информации, деятельность печатных и иных изданий. Этот подход заложен в ст. ст. 19, 29 Всеобщей декларации прав человека (далее - ВДПЧ) и представляется сбалансированным, позволяющим защитить как частные, так и публичные интересы.

В национальном законодательстве большинства стран он получил поддержку, но также был развит в направлении углубления возможных ограничений. (при том, что ч. 3 ст. 55 Конституции РФ распространяет на сферу реализации свободы слова самые общие из них [2, с. 34-36]). Иными словами, наличие общих ограничений, конституционно-правовой смысл которых выявлен Конституционным Судом РФ, и которые соответствуют ст. 19 ВДПЧ, представляется достаточным барьером для злоупотребления свободой слова.

Положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ носят императивный характер [3, с. 64-72] и не нуждаются в расширительном толковании. Как указывал Конституционный Суд РФ, публичные интересы могут оправдать ограничения прав и свобод, если эти ограничения отвечают требованиям справедливости, являются пропорциональными, адекватными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей [4]. Кроме того, законодатель обязан установить четкие и разумные временные ограничения прав и свобод с тем, чтобы никто не мог быть поставлен под угрозу возможного обременения на неопределенный или слишком продолжительный срок [5].

Иное означало бы фактическую подмену реализации гарантированных конституционными и международно-правовыми нормами прав и свобод декларируемым достижением общественно зна-

чимых целей. При этом степень их достижения посредством ограничения свободы слова представляется не соответствующей масштабу ограничений и месту свободы слова в системе демократических ценностей.

Так, в российском законодательстве существует несколько типов ограничения свободы слова.

Во-первых, это нравственные ограничения (в силу них запрещено публичное использование общественной лексики, что защищает нравственное развитие несовершеннолетних, а также нормы общественной морали, презумирующие нецензурную брань как некорректный способ коммуникации). Сюда же можно отнести запреты, относящиеся к распространению информации о суициде и его способах, употреблению наркотиков, а также о гомосексуальных отношениях. Все вышеперечисленное признается аморальным, правонарушающим или же неравноценным альтернативным способам межличностного общения.

При этом социологи с тревогой обращают внимание на рост гомофобских настроений в современной России [6, с. 91-104]; а ученые юристы, хотя и констатируют имеющиеся факты склонения несовершеннолетних к суицидальному поведению с использованием Интернет-ресурсов, не приводят доказательств наличия однозначной (прямой) связи Интернет-активности потерпевших и последующей попытки лишения жизни [7, с. 85-92]. Тем самым, хотя ряд прецедентов, связанных с организацией «сетевых игр» с подобной фабулой, имел место, личность жертв суицида дает основания сомневаться в том, что при отсутствии участия в такой игре они бы не предприняли попытку ухода из жизни.

Во-вторых, это ограничения, обусловленные защитой общественной безопасности, в том числе, процедурами противодействия терроризму и экстремистской деятельности. В силу них введена процедура ограничения Интернет-контента, содержащего элементы, способствующие разжиганию ненависти или вражды, либо обучающие навыкам, использующимся в террористических целях (например, изготовлению взрывных устройств).

В России налаженной является практика изъятия экстремистской литературы и последующего ее включения в Реестр экстремистских материалов. Кроме того, широкое распространение получило применение положений Уголовного кодекса РФ к лицам, осуществляющим распространение такого контента в социальных сетях. В частности, в 2014-2017 гг. судами вынесено несколько тысяч приговоров по уголовным делам, связанным с так называемым «виртуальным экстремизмом», в основе фабулы которых лежало распространение рисунков, признанных оскорбляющими религиозные чувства, возбуждающими ненависть или направленными на унижение человеческого достоинства [8, с. 44-50]. В сентябре 2018 г. Пленум Верховного Суда РФ дал в этой связи дополнительные разъяснения, обратив внимание судов на то, что «сам факт размещения в сети «Интернет»

или иной информационно-телекоммуникационной сети изображения, аудио- или видеофайла» не свидетельствует об общественной опасности деяния [9].

В-третьих, в современный период в России сложилась крайне негативная тенденция, в соответствии с которой произвольно, т.е. вне рамок установленного законом порядка, осуществляется фактически цензурирование материалов, которые могут быть распространены в публичном пространстве. В первую очередь это затронуло кинопрокат: в 2015-2018 гг. уже имели место прецеденты препятствия получению прокатного удостоверения, т.е. фактически запрета демонстрации кинофильма на территории РФ. В частности, это коснулось таких фильмов, как «Номер 44» (в основе сюжета – история жизни маньяка А. Чикатило, перенесенная сценаристами на послевоенный период), «Прайд» (в основе сюжета – история включения гей-сообщества в борьбу за права английских шахтеров), «Матильда» (в основе сюжета – гипотетическая связь балерины М. Кшесинской с Николаем II), «Смерть Сталина» (причина отзыва прокатного удостоверения – заявленный жанр: комедия) [15]. Осенью 2018 г. драматическая дискуссия развернулась вокруг предполагаемого выхода на экраны фильма «Праздник», в основе сюжета которого – записки жителя блокадного Ленинграда, из которых следует, что представители советской номенклатуры жили в более комфортных условиях, нежели обычные горожане [16].

Приведенные примеры позволяют говорить об искусственном насаждении элементов цензуры в общественную жизнь и о принуждении к самоцензуре, в том числе, при осуществлении Интернет-активности, даже если она носит личный характер. Одновременно имеет место немотивированное ограничение доступа широкого круга граждан к информации и художественным произведениям.

Такая тенденция не является оригинальной: например, в 2007 г. в Казахстане была запрещена к показу комедия «Борат», якобы содержащая элементы унижения казахского народа [17]. В 60-80е годы XX в. в ряде европейских стран запрещались выступления отдельных музыкальных коллективов, издание книг и журналов, содержащих материалы непристойного характера [18, с. 28]. Однако в современный период в большинстве стран Европы, в США, Канаде, Австралии и других странах свобода выражения мнения имеет самые широкие рамки. В отношении же норм российского законодательства, ограничивающих свободу слова (в том числе, правил блокировки Интернет-контента), исследователи отмечают такие негативные черты, как широкое усмотрение правоприменителя и правовая неопределенность [10, с. 67-72]. Как отмечают некоторые иностранные авторы, пределы Интернет-цензурирования могут различаться в зависимости от страны и ее традиций, включать материалы, вредные для нормального развития несовершеннолетних, порнографию, либо информацию о диссидентских тенденциях [11].

В современный период законодательные ограничения, в том числе, свободы слова, налагаются *post factum* и не всегда играют роль сдерживающего фактора [12, с. 111-127]. Особенно это касается функционирования Интернет-коммуникаций, которые в большинстве государств сохраняют относительно независимое функционирование, несмотря на предпринимаемые усилия властей по их сдерживанию.

Достаточно вспомнить печальный пример противостояния государственного ведомства (Роскомнадзора) и мессенджера «Телеграм», которое не завершилось ничем, несмотря на вынесенное судебное решение о его блокировке и широкомасштабные, повлекшие немало проблем для рядовых пользователей электронных ресурсов, усилия по его исполнению. Исторически и технически сложилось так, что в сети «Интернет» субъект может пребывать анонимно, не раскрывая своих персональных данных [13, с. 234], и его активность в значительной степени уподобляется деятельности средств массовой информации. Единственным способом это изменить может стать внедрение совершенных и дорогостоящих технологий, позволяющих полностью контролировать виртуальное пространство. Техническая возможность этого существует, однако такой подход вступает в противоречие декларируемому в универсальной правозащитной системе принципу равенства «офлайн» и «онлайн» прав [14].

Подводя итог, необходимо заключить, что, признавая недопустимость цензуры и запрещая ее в конституционном правовом поле, законодатель в нормотворческом процессе может принимать решения противоположного характера. Вследствие этого создается система немотивированных ограничений свободы слова, что не отвечает ее пониманию в универсальной правозащитной системе. Выходом из данной ситуации могла бы стать практика ограниченного принятия законов, создающих дополнительные рамки для реализации фундаментальных прав и свобод человека и гражданина.

Литература

1. Bychawska-Siniarska D. Protecting the Right to Freedom of Expression under the European Convention on Human Rights / D. Bychawska-Siniarska. – Strasbourg: Council of Europe, 2017. – 117 с.
2. Плясунов, В.В. Некоторые аспекты совершенствования информационного законодательства в контексте воспрепятствования злоупотреблению свободой слова в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» / В.В. Плясунов // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 3. – С. 34-36.
3. Ягофарова, И.Д. Императивный характер ст. 55 Конституции РФ при установлении ограничений прав и свобод человека / И.Д. Ягофарова // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2017. – № 1. – С. 64-72.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального

закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова // Рос. газ. – 2003. – 31 окт.

5. Определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2017 № 1538-О по жалобе гражданина Филиппова Сергея Анатольевича на нарушение его конституционных прав статьями 106, 110 и 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // СПС «Гарант» [электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71669120/> (Дата обращения: 23.10.2018)

6. Картунов, В.В., Зорина, Н.М., Краснова, О.Н., Кокотов, С.А. Социокультурные и мировоззренческие истоки гомофобии в России / В.В. Картунов, Н.М. Зорина, О.Н. Краснова, С.А. Кокотов // Научный журнал «Сервис Plus». – 2015. – № 4. – Т. 9. – С. 91-104.

7. Артюшина, О.В. Новеллы УК о противодействии деятельности, направленной на побуждение несовершеннолетних к суицидальному поведению / О.В. Артюшина // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2017. – № 3. – С. 85-92.

8. Питулько, К.В., Коряковцев, В.В. Некоторые проблемы квалификации «виртуального экстремизма» (экстремистских проявлений в информационно-телекоммуникационных сетях) / К.В. Питулько, В.В. Коряковцев // Вестник Орловского государственного университета. – 2016. – № 1. – С. 44-50.

9. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.09.2018 № 32 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 года № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» // Рос. газ. – 2018. – 27 сент.

10. Большаков, Л.М. Пределы ограничения свободы слова в целях защиты конституционного строя / Л.М. Большаков // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2018. – № 1. – Т. 18. – С. 67-72.

11. Bitso, C., Fouri, I., Bothma, T. Trends in transition from Classical Censorship to Internet Censorship: Selected Country Overviews / C. Bitso, I. Fouri, T. Bothma // IFLA [электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <https://www.ifla.org/publications/trends-in-transition-from-classical-censorship-to-internet-censorship-selected-country-o> (Дата обращения: 06.10.2018)

12. Суходолов, А.П., Бычкова, А.М. К вопросу о роли средств массовой информации в противодействии пропаганде суицида в социальных сетях / А.П. Суходолов, А.М. Бычкова // Евразийское сотрудничество: гуманитарные аспекты. – 2017. – № 1. – С. 111-127.

13. Лучин, В.О., Эбзеев, Б.С., Хазов, Е.Н. Конституционное право России: учебник / В.О. Лучин, Б.С. Эбзеев, Е.Н. Хазов. – М.: ЮНИТИ ДАНА, 2018. – 672 с.

14. Резолюция Совета ООН по правам человека о защите прав человека в Интернете // ОБСЕ [электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <https://www.osce.org/ru/fom/252286> (Дата обращения: 22.10.2018)

15. «Смерть Сталина» и еще 9 фильмов, фактически запрещенных в России // Росбалт [электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://www.rosbalt.ru/like/2018/01/24/1676895.html> (Дата обращения: 11.11.2018)

16. Киноведа и кинокритики выступили против преждевременных нападок на фильм «Праздник» // ТАСС. Информационное агентство России [электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <https://tass.ru/kultura/5699741> (Дата обращения: 11.11.2018)

17. Борат не пройдет // Коммерсантъ. – 2006. – 9 нояб.

18. Солодовников, М.В. Цензура как механизм социального контроля: социологический анализ : дис. ... канд. соц. наук: 22.00.04 / М.В. Солодовников. – М., 2011. – 198 с.

Problems of proportional restriction of the limits of freedom of speech in the context of the inadmissibility of the implementation of censorship and coercion to self-censorship

Kiurdzhidu R.D.

Peoples Friendship University of Russia

In the modern period, the legislation of various states restricts freedom of speech under the pretext of achieving other socially significant goals. The author of the article argues that such restrictions directly lead to the establishment of censorship, which is not consistent with democratic values, the observance of which is presumed in most countries of the world.

Keywords: freedom of speech, self-expression, censorship, self-censorship, Internet.

References

1. Bychawska-Siniarska D. Bychawska-Siniarska D. - Strasbourg: Council of Europe, 2017. - 117 p.
2. Plyasunov, V.V. Some aspects of the improvement of information legislation in the context of preventing the abuse of freedom of speech in the information and telecommunications network "Internet" / V.V. Plyasunov // Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. - 2018. - № 3. - p. 34-36.
3. Yagofarova, I.D. Imperative character of art. 55 of the Constitution of the Russian Federation when establishing restrictions on human rights and freedoms / I.D. Yagofarova // Bulletin of Omsk University. Series "Right". - 2017. - № 1. - p. 64-72.
4. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 30.10.2003 No. 15-P on the case of checking the constitutionality of certain provisions of the Federal Law "On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation" in connection with the request of a group of deputies of the State Duma and citizens' complaints S.A. Buntman, K.A. Katanyan and K.S. Rozhkov // Ros. gas. - 2003. - Oct. 31.

5. Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation of 18.07.2017 No. 1538-O on the complaint of citizen Filipov Sergey Anatolyevich about violation of his constitutional rights by Articles 106, 110 and 125 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation // ATP "Garant" [electronic resource] - Access Mode : URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71669120/> (Revised: 10/23/2018)
6. Kortunov, V.V., Zorina, N.M., Krasnov, ON, Kokotov, S.A. Socio-cultural and ideological sources of homophobia in Russia / V.V. Kortunov, N.M. Zorina, O.N. Krasnova, S.A. Kokotov // Scientific journal "Service Plus". - 2015. - № 4. - Т. 9. - p. 91-104.
7. Artyushina, OV Novels of the Criminal Code on counteracting activities aimed at encouraging minors to suicidal behavior / O.V. Artyushin // Bulletin of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. - 2017. - № 3. - p. 85-92.
8. Pitulko, K.V., Koryakovtsev, V.V. Some problems of qualification of "virtual extremism" (extremist manifestations in information and telecommunication networks) / K.V. Pitulko, V.V. Koryakovtsev // Bulletin of Oryol State University. - 2016. - № 1. - p. 44-50.
9. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 20.09.2018 No. 32 "On Amendments to the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated June 28, 2011 No. 11" On Judicial Practice in Criminal Cases of Extremist Crimes "" // Ros. gas. - 2018. - September 27
10. Bolshakov, L.M. Limits of restriction of freedom of speech in order to protect the constitutional system / L.M. Bolshakov // Bulletin of the South Ural State University. Series "Right". - 2018. - № 1. - Т. 18. - p. 67-72.
11. Bitso, C., Fouri, I., Bothma, T. Trends in transition from the Internet Censorship: Selected Country Overviews / C. Bitso, I. Fouri, T. Bothma // IFLA [electronic resource] - Mode Access: URL: <https://www.ifla.org/publications/trends-in-transition-from-classical-censorship-to-internet-censorship-selected-country-o> (Contact Date: 10/06/2018)
12. Sukhodolov, A.P., Bychkova, A.M. On the question of the role of the media in countering the promotion of suicide on social networks / A.P. Sukhodolov, A.M. Bychkova // Eurasian cooperation: humanitarian aspects. - 2017. - № 1. - p. 111-127.
13. Luchin, V.O., Ebzeev, B.S., Khazov, E.N. Constitutional law of Russia: textbook / V.O. Luchin, B.S. Ebzeev, E.N. Hazov. - M.: UNITY DANA, 2018. - 672 p.
14. Resolution of the UN Human Rights Council on the protection of human rights on the Internet // OSCE [electronic resource] - Access mode: URL: <https://www.osce.org/ru/fom/252286> (Appeal date: 10/22/2018)
15. "Death of Stalin" and 9 more films actually banned in Russia // Rosbalt [electronic resource] - Access mode: URL: <http://www.rosbalt.ru/like/2018/01/24/1676895.html> (Appeal Date: 11.11.2018)
16. Film critics and film critics opposed the premature attacks on the film "Holiday" // TASS. Information Agency of Russia [electronic resource] - Access Mode: URL: <https://tass.ru/kultura/5699741> (Access Date: 11.11.2018)
17. Borat will not pass // Kommersant. - 2006. - 9 Nov.
18. Solodovnikov, M.V. Censorship as a mechanism of social control; sociological analysis: dis. ... Cand. soc. Sciences: 22.00.04 / MV Solodovnikov. - M., 2011. - 198 p.

Перспективы административно-правового регулирования системы управления гражданской службой России

Ловачева Надежда Николаевна,
магистр юриспруденции, аспирант кафедры административного права им. Н.Г. Салищевой, Российского государственного университета правосудия, hedwig88@mail.ru

В статье рассмотрены система управления федеральной гражданской службой, предусмотренная действующим законодательством Российской Федерации, и фактически сложившаяся структура органов управления. Проанализировано законодательство субъектов Российской Федерации, определены субъекты, в которых создан специализированный орган управления, основные модели его подведомственности и институциональный характер, а также объем полномочий. Сформулированы возможные модели организации федерального органа управления гражданской службой.

Ключевые слова: гражданская служба, специализированный орган управления, модели организации управления.

В настоящее время по-прежнему неурегулированным остается вопрос создания системы управления государственной службой во главе с единым органом, осуществляющим функции управления всех видов государственной службы, в том числе гражданской. С 2003 года этот вопрос нашел отражение в действующем законодательстве и активно продолжает разрабатываться в научной литературе [1-3]. До недавнего времени реформирование гражданской службы осуществлялось на основе федеральных программ, утверждаемых указами Президента РФ. Вместе с тем, современное состояние системы управления гражданской службой России, включая динамику ее развития за последнее десятилетие, показывает расхождение достигнутых результатов с заявленной целью. В августе 2016 года Президент подписал указ «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы на 2016–2018 годы» [4], касающийся вопросов совершенствования процессов формирования и управления кадрами гражданской службы РФ. С учетом завершения сроков реализации мероприятий, предусмотренных данным указом, предлагаем рассмотреть, на каком этапе в настоящее время находится реализация задачи по созданию системы управления гражданской службой.

Законодательством Российской Федерации о системе государственной службы предусматривается создание специальной системы управления государственной службой на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Формально за управление федеральной гражданской службой должен отвечать единый федеральный государственный орган по управлению государственной службой, который до настоящего времени не был создан. Компетенция данного органа закреплена в Федеральном законе от 27 июня 2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». По тексту закона можно выявить полномочия, касающиеся участия его представителей в комиссиях по соблюдению требований к служебному

поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов в государственных органах (ч. 5 ст. 19), конкурсных комиссиях (ч. 8 ст. 22), аттестационных комиссиях в государственных органах (ч. 10 ст. 48). Дополнительно законодатель выделил его функции в сфере координации подготовки кадров гражданской службы (ч.3 ст. 61), а также по утверждению примерных должностных регламентов государственных гражданских служащих (ч. 5 ст. 47), формированию кадрового резерва (ч. 2, 9 ст. 64) и согласованию размещения государственного заказа на переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих (ч. 3 ст. 63).

Вместе с тем, в настоящее время действуют несколько субъектов управления федеральной гражданской службой Российской Федерации. В их числе Администрация Президента, Аппарат Правительства, Министерство труда и социальной защиты и структурные подразделения в составе федеральных органов власти, отвечающие за кадровые вопросы и управление гражданской службой в этих органах.

В рамках Администрации Президента РФ создано самостоятельное подразделение - Управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров [5], к основным задачам которого помимо кадрового и организационно-штатного обеспечения деятельности Администрации Президента отнесены обеспечение реализации Президентом РФ его полномочий в определении основных направлений кадровой политики и проведении государственной политики в области государственной службы РФ. В существующей системе органов управления государственной службой Управление Президента по вопросам государственной службы и кадров является координирующим органом и лишь обеспечивает деятельность Президента РФ в вопросах, касающихся государственной службы, но не осуществляет непосредственное и прямое управление всей системой государственной службы в РФ.

В Аппарате Правительства России в целях совершенствования кадровой работы Аппарата Правительства Российской Федерации, повышения профессионального уровня государственных служащих и их компетентности, улучшения механизма подбора кадров, а также развития системы оценки результатов деятельности и аттестации государственных служащих создан Департамент государственной службы и кадров Правительства Российской Федерации [6].

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации осуществляет нормативно-правовое регулирование в сфере государственной гражданской службы и в соответствии с Указом Президента РФ от 21.12.2009 № 1456 «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам на обучение» отвечает за обеспечение функции по координации подготовки кадров для федеральной государственной гражданской службы до образования федерального государственного органа по управлению государственной службой. Полномочия в

сфере управления гражданской службой министерство реализует через Департамент государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции. В компетенцию Департамента входит выработка государственной политики и совершенствование нормативно-правового регулирования гражданской службы Российской Федерации. В 2016 году Указом Президента РФ № 403 компетенция министерства была расширена за счет функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих.

Помимо перечисленных выше субъектов управления федеральной гражданской службой следует отметить структурные подразделения федеральных органов власти, отвечающие за кадровые вопросы и управление службой в этих органах. Задачами и функциями кадровых служб, отвечающих за организационное развитие и управление кадрами, являются проведение и совершенствование кадровой работы; организацию работы по вопросам поступления на гражданскую службу, обеспечения ее прохождения и увольнения; подготовку проектов административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг по направлениям деятельности государственного органа и т.д.[7]

Таким образом, несмотря на то, что на законодательном уровне предусмотрено создание единого федерального органа по управлению гражданской службой, на сегодняшний день в России сложилась многосубъектная система управления.

В то время как на федеральном уровне единый орган управления гражданской службой отсутствует, на региональном уровне иная ситуация. Например, в субъектах РФ действуют следующие специализированные органы:

- 1) Департамент государственной службы и кадров при Президенте Республики Татарстан;
- 2) Департамент внутренней и кадровой политики Белгородской области;
- 3) Департамент государственного управления Новгородской области;
- 4) Департамент государственной гражданской службы, кадров и противодействия коррупции Орловской области;
- 5) Ведомство по управлению государственной гражданской службой Ростовской области.

В других случаях полномочия органа по управлению гражданской службой субъекта до момента его создания переданы структуре в рамках Администрации главы субъекта РФ (например, Республика Башкортостан, Пермский край, Астраханская область и т.д.), реже – Правительству субъекта (Хабаровский край, Калининградская область, Пензенская область и т.д.). В некоторых регионах при главе субъекта создаются специализированные (преимущественно координационно-консультативные) структуры в форме советов¹⁵.

¹⁵ в Красноярском крае; Вологодской области, Чукотском автономном округе и др.

Основы управления государственной службой на региональном уровне закрепляются в соответствующих актах законодательства субъекта Федерации о государственной службе. Статус органа управления государственной службой определяется региональным законом или актами высших должностных лиц либо органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Общая сфера деятельности перечисленных выше органов не означает однообразие в выполнении функций и реализации полномочий. Однако чаще всего их компетенция сводится к разработке единых требований к гражданским служащим и системе гражданской службы, осуществлению организационно-методического руководства и координации деятельности органов субъектов по вопросам гражданской службы, организации комплектования гражданской службы субъектов, подготовки и переподготовки служащих, выработке предложений по оплате труда гражданских служащих.

Таким образом, в отдельных субъектах специализированные органы управления уже действуют, на федеральном уровне данная работа пока не завершена. фактически одной из причин, препятствующих созданию такого органа на федеральном уровне, является отсутствие определенности по вопросу о его правовом статусе в системе государственной власти. Вопрос выбора наиболее приемлемой модели управления гражданской службой России сохраняет свою актуальность.

С учетом накопленного российского опыта, а также международной практики может быть выделено несколько альтернативных моделей управления российской гражданской службой.

Модель №1 предусматривает выполнение функций органа управления гражданской службой министерством, т.к. функции специализированного органа управления по своему содержанию типичны для исполнительной власти. В соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» к компетенции федерального министерства могут быть отнесены осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию; функции по контролю и надзору, правоприменительные функции (в случаях, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации). В том случае, если компетенция министерства не предусматривает исключений, требуется формирование находящихся в ведении министерства службы и агентства.

В настоящее время следует отметить тенденцию по расширению полномочий Министерства труда и социального развития в данной сфере. Однако сопоставление его компетенции с функциями органа управления государственной службой, закрепленными в законодательстве, не позволяет пока сделать вывод о том, что в настоящее время уже действует специализированный орган управления государственной службой на федеральном уровне.

Модель №2 характеризуется приближенностью органа управления к правительственному аппарату.

Возможны несколько вариантов: создание в ведении Правительства федеральной службы или федерального агентства по управлению государственной службой РФ. Преимуществами федеральной службы является наличие функции по контролю и надзору в установленной сфере. Кроме издания индивидуальных правовых актов в рамках своей компетенции она может осуществлять нормативно-правовое регулирование в случаях, установленных указами Президента или постановлениями Правительства. В том случае, если специализированный орган управления создается в форме федерального агентства, то к его функциям, прежде всего, будет отнесено оказание государственных услуг, издание индивидуальных правовых актов, управление государственным имуществом и правоприменение. Функции контроля и надзора, а также нормативно-правового регулирования в сфере государственной службы могут осуществляться только в случаях, устанавливаемых постановлениями Правительства или указами Президента.

Привлекательность данного варианта обусловлена содержанием функций создаваемого органа, типичных для исполнительной власти, поскольку его деятельность относится не к законодательной и судебной власти, а лишь к обеспечению их деятельности. Обратной стороной является то, что федеральный орган наделен полномочиями, делаящими его главным над другими государственными органами (в том числе министерствами).

Модель №3 предусматривает формирование органа управления из представителей различных ветвей власти.

Отчасти опыт создания и функционирования такого органа (Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ) в России уже есть.

Весомым аргументом в пользу такой модели выступает то, что федеральный орган, не будучи отнесенным к той или иной ветви власти, может осуществлять управление гражданской службой в государственных органах, относящихся к каждой из них. В то же время создание специализированного органа должно быть предусмотрено федеральным законом, а механизмы его формирования и назначения (или выбора) руководителя представляются достаточно громоздкими и во многом политизированными. В своей структуре он может объединять подразделения, осуществляющие функции государственного управления как по общим вопросам государственной службы, так и по координации ее отдельных видов в рамках общей системы государственной службы.

Модель №4 заключается в создании органа управления, подотчетного главе государства. Отметим, что такая система управления реализуется преимущественно в государствах с сильной президентской властью.

В научной среде часто высказывается мнение о том, что передача субъекта управления государ-

ственной службой под юрисдикцию Президента РФ видится наиболее рациональной [8, 9]. Здесь следует учитывать преимущества и недостатки нескольких возможных вариантов подчинения такого органа (при Президенте или в ведении Президента РФ). В случае создания органа при Президенте, его недостатком станет отсутствие распорядительных полномочий и права принятия нормативных правовых актов у всех органов при Президенте, функции которых сводятся к обеспечивающим и консультативным. Вместе с тем, специализированный орган призван решать актуальные задачи по руководству институтом гражданской службы. Следовательно, он должен быть наделен не совещательными или консультативными, а реальными властными полномочиями. В пользу создания федерального органа в ведении Президента РФ выступают следующие аргументы:

- Президент РФ, согласно Конституции РФ, обеспечивает координацию всех ветвей власти и всех видов государственной службы,
- в состав гражданских служащих помимо работников исполнительной власти входят еще служащие законодательных и судебных, а также других органов. Их подчинение Правительству РФ нелогично, в то время как подчинение Президенту оправдано [10].

С другой стороны, Конституцией РФ четко определены круг полномочий и сферы непосредственной ответственности Президента, исходя из которых могут быть определены подведомственные ему структуры, осуществляющие эти полномочия.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в отдельных регионах (например, Белгородской, Новгородской и Орловской областях) уже функционируют специализированные органы по управлению государственной гражданской службой, в то время как на федеральном уровне процесс его формирования пока не завершен и фактически полномочия данного органа разделены между несколькими структурами). В связи с этим сформулированы возможные модели федерального органа управления гражданской службой, каждая из которых имеет свои преимущества и недостатки. Выбор какой-либо конкретной модели предопределяется политической волей руководства страны с учетом действующих приоритетов государственного развития.

Для создания целостной системы управления требуются дальнейшие преобразования, направленные на создание федерального органа управления государственной службой Российской Федерации: определение организационной модели органа управления; совершенствование нормативно-правовой базы для решения вопросов о его институционально-правовом статусе, порядке о формировании и функционирования; реализация выбранной модели управления гражданской службой на практике. Последнее означает не только работу единого органа управления федеральной гражданской службой, но и создание аналогичных органов управления во всех субъектах или приве-

дение действующих субъектов управления в соответствие с требованиями законодательства (в тех субъектах, в которых они уже созданы).

Литература

1. Головина А.А. Проблемы формирования системы управления государственной службой Российской Федерации на современном этапе // Ученые записки Тамбовского отделения РГСУ. 2015. №4 С.15-25.
2. Борщевский Г.А. Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. №2 С.65-88.
3. Нужнова С.Л. Становление системы управления государственной службой в России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. №3 С.48-59.
4. Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы: указ Президента РФ от 11 августа 2016 № 403 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
5. Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров: указ Президента РФ от 04 декабря 2009 N 1382 (ред. от 07.12.2016) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
6. Об образовании в структуре Аппарата Правительства Российской Федерации Департамента государственной службы и кадров: распоряжение Правительства РФ от 28 января 2011 N 88-р // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
7. Методические рекомендации по стратегическому управлению кадрами государственной гражданской службы РФ Министерства труда и социальной защиты РФ // URL: http://maria-el.gov.ru/publicservice/DocLib8/160926_1.pdf
8. Никитина А.Ю. Моделирование системы управления государственной службой Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. соц. наук. М., 2009.
9. Галиуллин Т.Т. Эффективность управления государственной службой Российской Федерации в условиях административной реформы: дис. канд. соц. наук. Уфа, 2010, С. 97.
10. Барабашев А.Г., Прокофьев В.Н. Создание органа по управлению государственной службой, как инструмента унификации правового регулирования видов и уровней государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. №2.
11. Кривельская О.В. Административная юстиция Германии: статус судей // Право и образование. 2005. № 1. С. 144-154.

Prospects for legal regulation of management system of civil service in Russia

Lovacheva N.N.

Russian State University of Justice

This article focuses on the federal civil service management system, settled by the legislation of the Russian Federation, and

the current management bodies. It contains an analysis of regional legislation, presents the federal entities where the special management bodies were established, the main models of its jurisdiction and institutional nature, as well as the scope of authority. Possible models of the organization of the federal civil service management body are formulated.

Key words: civil service, special management body, managing the civil service,

References

1. Golovina A.A. Problems of the formation of the management system of the state service of the Russian Federation at the present stage // Scientific notes of the Tambov branch of the Russian State Public Unity Board. 2015. №4 P.15-25.
2. Borschevsky G.A. Reforming the public service in Russia: intermediate results and prospects // Issues of state and municipal government. 2014. №2 P.65-88.
3. Nuzhnova S.L. Formation of the management system of public service in Russia // State and municipal management. Scientific notes of SKAGS. 2010. №3 P.48-59.
4. On the Main Directions of Development of the State Civil Service of the Russian Federation for 2016-2018: Decree of the President of the Russian Federation of August 11, 2016 No. 403 // Access from the legal system "ConsultantPlus"
5. On approval of the Regulation on the Office of the President of the Russian Federation on Civil Service and Personnel Issues: Decree of the President of the Russian Federation of December 4, 2009 N 1382 (as amended on December 07, 2016) // Access from the legal reference system "ConsultantPlus"
6. On education in the structure of the Government Office of the Russian Federation of the Department of Civil Service and Personnel: Executive Order of the Government of the Russian Federation of January 28, 2011 N 88-p // Access from the legal reference system "Consultant Plus"
7. Guidelines for the strategic management of personnel of the state civil service of the Russian Federation of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation // URL: http://mari-el.gov.ru/publicservice/DocLib8/160926_1.pdf
8. Nikitina A.Yu. Modeling the system of public service management of the Russian Federation: author. dis. ... Cand. soc. sciences. M., 2009.
9. Galiullin T.T. Efficiency of management of the state service of the Russian Federation in the context of administrative reform: dis. Cand. soc. sciences. Ufa, 2010, p. 97.
10. Barabashev AG, Prokofiev V.N. Establishment of a body for managing public service as a tool for unifying legal regulation of types and levels of public service. Issues of State and Municipal Administration. 2015. №2.
11. Krivelskaya O.V. Administrative Justice in Germany: Status of Judges // Law and Education. 2005. No. 1. S. 144-154.

Подсудность дел по жалобам на постановления и решения по делам об административных правонарушениях

Свешников Глеб Андреевич,

к.ю.н., доцент кафедры гражданского процессуального права
ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» Приволжский филиал? Gleb008sveshnicov@mail.ru

В статье обсуждаются вопросы подсудности дел, по жалобам на постановления и решения по делам об административных правонарушениях. Анализируется история вопроса, современное состояние и возможные перспективы изменений. Ставится вопрос о возможном изменении подхода к подсудности рассмотрения жалоб в связи с появившейся позицией Верховного Суда Российской Федерации. Предлагается авторская точка зрения на возможное изменение территориальной подсудности.

Ключевые слова: Подсудность, подведомственность, жалобы на решения и постановления, дела об административных правонарушениях, Верховный Суд РФ

Правовые механизмы обеспечения судебной защиты закреплены на законодательном уровне. Вместе с тем их осмысление как в части исследования и рассмотрения судебных дел, так и в части принятия судебных решений, находится в плоскости научных исследований. Обязательное применение научных разработок свидетельствуют об уровне правовой грамотности правоприменителей.

Анализ правового конфликта, качественное его разрешение не может состояться без понимания причин и предпосылок ситуации.

Одной из главных ненормативных задач правоприменителя является осмысление связей между элементами правового конфликта и только после этого, при наличии достаточных доказательств – принятие справедливого и законного решения. Без определения динамики и причин отношений невозможно установление в них важного, образующего и первостепенного. Представляется, что основные проблемы в разрешении дел об административных правонарушениях кроются в отсутствии четко построенного алгоритма решения задачи.

Суд может обеспечивать состязательность только того процесса, который понимает. В противном случае процессуальный диалог будет идти на разных, непонятных участникам процесса, языках. Такая ситуация не обеспечивает реализации права на судебную защиту, гарантируемого Конституцией Российской Федерации.

Иногда норма закона не может в полной степени урегулировать фактические правоотношения. При правоприменении следует учитывать весь объем факторов и обстоятельств, которые способны оказать обратившемуся лицу справедливую защиту, поскольку для правосудия главная и фундаментальная функция не правоприменительная, а правозащитная. [См.: Фурсов Д. А., Харламова И. В. Теория правосудия в кратком трехтомном изложении по гражданским делам. Т. 1: Теория и практика организации правосудия. М., 2009. С. 113.]

Возбуждение дела в суде является одной из центральных стадий всего судебного разбирательства. В этот момент, существующий между сторонами правовой конфликт обретает процессу-

альное выражение. На данной стадии судья способен сделать вывод о подведомственности и подсудности спора, а также предварительные выводы о структуре, виде и характере правоотношений.

Указанное, характерно не только для гражданских или административных споров, а также для дел об административных правонарушениях.

Щепалов С.В. указывает, что плодом судебной дискреции является институт территориальной и родовой подсудности. КоАП РФ закрепляет лишь подведомственность дел и жалоб. Она по смыслу ст. 22.3, п. 5 ч. 1 ст. 29.4, п. 9 ч. 1 ст. 29.7 разграничивает компетенцию не только в целом между органами административной юрисдикции, но и между судами. Судья передает дело в другой суд по подведомственности, а не по подсудности (п. 5 ч. 1 ст. 29.4, п. 9 ч. 1 ст. 29.7 КоАП РФ). Если рассмотрение жалобы не относится к компетенции судьи, которому обжаловано постановление, ч. 4 ст. 30.2 КоАП РФ предписывает направить жалобу также по подведомственности, в т.ч. в другой суд. В других юридических процессах нормы, разграничивающие компетенцию между судами общей юрисдикции, именуются только подсудностью. [См.: ст. ст. 23 - 32 ГПК РФ, ст. ст. 31 - 33 УПК РФ, ст. ст. 17.1 - 26 КАС РФ. КоАП РФ использует термин "подсудность" только в ч. 2 ст. 1.3 при разграничении предметов ведения РФ и субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях, указывая, что КоАП РФ определяет подсудность дел об административных правонарушениях судам. Однако фактически здесь речь идет о подведомственности дел судам.] То же самое следует из смысла ч. 1 ст. 47 Конституции РФ. [Щепалов С.В. О дискреционных формах процессуальных действий судей при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Российская юстиция. 2017. N 1. С. 20 - 26.]

Судебная дискреция, преодолевая этот недостаток КоАП РФ, объединила нормы, разграничивающие компетенцию судов, в институт подсудности. Хотя дела и жалобы по-прежнему передаются формально по подведомственности, как того требует буква закона, но по мотивам соблюдения подсудности. [См.: решение судьи Верховного суда Республики Карелия от 10.08.2016 по делу N 21-369/2016 по жалобе должностного лица на определение судьи Петрозаводского городского суда Республики Карелия от 07.07.2016 о направлении по подведомственности жалобы на постановление должностного лица по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 7.32 КоАП РФ, в отношении Е.; решение судьи Верховного суда Республики Карелия от 10.08.2016 по делу N 21-370/2016 по жалобе должностного лица на определение судьи Петрозаводского городского суда Республики Карелия от 07.07.2016 о направлении по подведомственности жалобы на постановление должностного лица по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 7.32 КоАП РФ, в отношении Е.] ВС РФ именует территориальной подсуд-

ностью вытекающую из территории компетенцию судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях [Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2010 г. (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16.06.2010). Вопрос 12. / СПС «Консультант Плюс»] и жалоб на вынесенные постановления. [Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 (в ред. от 19.12.2013) "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях". Пункт 30. / СПС «Консультант Плюс»]

Определяя пределы данного исследования, считаем необходимым, ограничить их вопросом подсудности жалоб на постановления и решения по делам об административных правонарушениях.

Ранее в вопросе 3 Обзора законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2003 г. было указано, что при определении территориальной подсудности дел по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами, необходимо исходить из территории, на которую распространяется юрисдикция должностного лица. [Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2003 г. (БВС РФ. 2004. N 3. С. 26)]

Анализируя историю вопроса О.В. Панкова указывала, что по общему правилу, установленному в п. 3 ч. 1 ст. 30.1 КоАП, жалоба на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное органом или должностным лицом, подается в районный суд по месту рассмотрения дела. Таким образом, по точному смыслу закона, территориальная подведомственность таких жалоб должна определяться по месту фактического нахождения органа или должностного лица, вынесших обжалуемое постановление, независимо от того, совпадает ли оно с их территориальной юрисдикцией. Тем не менее Верховный Суд РФ иначе истолковал положение п. 4 ч. 1 ст. 30.1 КоАП, указав на то, что в данном случае необходимо исходить из территории, на которую распространяется юрисдикция соответствующего государственного органа или должностного лица (п. 30 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5).

По сути дела речь идет о том, что если административное правонарушение в области дорожного движения совершено, например, на территории районного суда N, а орган ГИБДД, должностное лицо которого рассмотрело дело по существу, расположен на территории суда S, то жалоба на постановление по делу об административном правонарушении должна подаваться в суд N, т.е. по месту совершения правонарушения, причем независимо от того, находится ли орган ГИБДД за пределами населенного пункта или района, на которые распространяется его юрисдикция, либо в его пределах.

О.В. Панкова указывает, что такая практика способствует снижению нагрузки на судей районных судов, в пределах юрисдикции которых находятся государственные органы. Однако в строго юридическом смысле она вряд ли может быть признана положительной, поскольку в этом случае территориальная подведомственность жалобы определяется не по месту рассмотрения дела, как того требует закон, а по месту совершения правонарушения.

При этом, как следует из содержания п. 3 ч. 1 ст. 30.1 КоАП во взаимосвязи с ч. 5 ст. 29.5 КоАП, введенной в Кодекс Федеральным законом от 23.07.2010 N 175-ФЗ, территориальная подсудность дел по жалобам на постановления о привлечении к административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, выявленные и зафиксированные с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, или видеозаписи, определяется по месту рассмотрения дела.

При применении вышеназванных норм необходимо руководствоваться разъяснением Верховного Суда РФ, содержащимся в уточненной редакции п. 30 Постановления Пленума от 24.03.2005 N 5, в котором сформулировано следующее положение: "При определении территориальной подсудности дел по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные должностными лицами, необходимо исходить из территории, на которую распространяется юрисдикция должностных лиц, а не из места расположения органа, от имени которого должностным лицом составлен протокол или вынесено постановление по делу об административном правонарушении в порядке, предусмотренном частью 3 статьи 28.6 и статьей 29.10 КоАП РФ".

Анализируя данное положение, важно отметить, что оно стало следствием не только изменившегося законодательства об административных правонарушениях, но и несколько изменившейся позиции высшего судебного органа по указанному вопросу.

Дело в том, что до выхода приведенного разъяснения Верховный Суд РФ исходил из того, что жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами центров автоматической фиксации административных правонарушений органов ГИБДД субъектов Российской Федерации в порядке, предусмотренном ч. 3 ст. 28.6 КоАП, подлежат рассмотрению судьями районных судов по месту нахождения соответствующих центров. [См.: Постановление Верховного Суда РФ от 22 июля 2013 г. N 67-АД13-3. / СПС «Консультант Плюс»]

В настоящее время вопрос о подсудности таких жалоб решается с диаметрально противоположных позиций: если техническое средство автоматической фиксации нарушений Правил дорожного движения установлено на территории X-ого районного суда, а орган ГИБДД, на рассмотрение которого поступили материалы видео- и (или) фото-

фиксации, расположен в пределах юрисдикции N-ого районного суда, то жалоба на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом этого органа, должна подаваться в X-ий районный суд, т.е. по месту совершения правонарушения (причем независимо от того, находится ли соответствующий орган ГИБДД за пределами населенного пункта или района, на которые распространяется его юрисдикция, либо в его пределах), а не по месту расположения органа ГИБДД, рассмотревшего дело по существу.

Таким образом, территориальная подсудность жалоб на постановления по данным делам "привязана" к месту совершения правонарушения и зависит от территориальной юрисдикции органа ГИБДД, по месту нахождения которого оно было зафиксировано.

Это обстоятельство заслуживает особого внимания, поскольку в делах об административных правонарушениях, выявленных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки или видеозаписи, как правило, поступают на рассмотрение не в органы ГИБДД по месту совершения правонарушений, а в специализированные центры обработки информации, которые создаются в административных центрах субъектов РФ в системе региональных органов управления Госавтоинспекции (например, в Москве - это Центр автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения (ЦАФАП) ГИБДД ГУ МВД России по г. Москве). [Панкова О.В. Правонарушения в области дорожного движения: судебная практика применения КоАП РФ // СПС Консультант Плюс. 2014.]

Рассмотрение жалоб по месту события правонарушения, по нашему мнению, является идеальным, как в части распределения судебной нагрузки, так и в части наиболее компетентной судебной защиты судами «на местах».

Рассматривая указанные обстоятельства и подтверждая обоснованность такого вывода необходимо выделить два обстоятельства, подтверждающих связь места рассмотрения жалобы с местом правонарушения.

По первому критерию определяющим фактором является статистическая нагрузка центральных судов.

В Нижегородской области, в частности к таким относится Нижегородский районный суд г. Нижний Новгород, на территории которого находятся кроме местных и городских, а также все региональные и некоторые окружные органы.

Для примера за 2018 год в Нижегородский районный суд г. Н. Новгород поступило 1477 дел только по жалобам на постановления и решения по делам об административных правонарушениях. Из них 447 дел передано по территориальной подсудности в другие районы по месту события правонарушения.

Нельзя не отметить, что на территории Нижегородского района г. Нижний Новгород находится

Управление Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области, которое в соответствии с пунктом 5 Приказа ФАС России от 23.07.2015 № 649/15 «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы» осуществляет функции по контролю за соблюдением законодательства в сфере государственного оборонного заказа на территории Приволжского федерального округа.

Таким образом, в случаях поступления неподсудных жалоб, Нижегородский районный суд г. Нижний Новгород передает их на рассмотрение не только в другие районы области, но и в другие субъекты РФ в пределах Приволжского федерального округа. [Определение Нижегородского районного суда г. Н. Новгород по Делу №12-983/2018// Архив суда]

По второму критерию следует отметить, что право на полную, справедливую и эффективную судебную защиту на основе равенства всех перед законом и судом включает в себя не только право на законный суд, но и гарантии объективности, независимости и беспристрастности судей, а обеспечение этих гарантий является важнейшей целью государства, реализуемой как при построении механизма судебной власти в целом (установление судебной системы, правового статуса судей, процедуры их отбора и назначения и др.), так и при определении надлежащего суда (состав суда, институты отводов, подсудность дел и т.д.). [Постановление Конституционного Суда РФ от 09.11.2018 N 39-П/ СПС «Консультант Плюс»]

В этой связи можно утверждать, что обоснованность территориальной привязки места рассмотрения жалоб к месту события правонарушения обусловлено большей осведомленностью судей относительно специфики места правонарушения, общеизвестных локальных и территориальных фактов и т.д. Безусловно, судья, работающий в центральном районе области, не может обладать полной информацией относительно вышеуказанных особенностей. При этом, нельзя отрицать их важность и рассматривать сухие и четкие правовые конструкции в отрыве от этих обстоятельств.

При этом, исключения из приведенного общего правила встречаются в правовых позициях Верховного Суда РФ.

Так, при определении на основании пункта 3 части 1 статьи 30.1 КоАП РФ территориальной подсудности дел по жалобам на постановления должностных лиц по делам об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 8.16, частью 2 статьи 8.17 или частью 2 статьи 8.37 КоАП РФ, которые были совершены во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации либо в открытом море, необходимо исходить из места нахождения органа (его подразделения), от имени которого должностным лицом вынесено постановление по делу об административном правонарушении. [См. пункт 4 Постановление Пленума Вер-

ховного Суда РФ от 23.11.2010 N 27 (ред. от 31.10.2017) "О практике рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил и требований, регламентирующих рыболовство"/ СПС «Консультант Плюс»]

В указанной позиции Верховный Суд РФ прямо определил в каких случаях необходимо рассматривать жалобы по месту нахождения юрисдикционного органа.

В изложенных обстоятельствах особый интерес автора вызвала правовая позиция Верховного Суда РФ, изложенная в постановлении от 6 сентября 2018 г. N 81-АД18-9

Оценивая доводы жалобы о нарушении правил территориальной подведомственности при рассмотрении дела судьей Верховного Суда РФ сделан вывод об их несостоятельности по следующим причинам. [Постановление Верховного Суда РФ от 06.09.2018 N 81-АД18-9 // СПС «Консультант Плюс»]

Как следует из административного материала по факту дорожно-транспортного происшествия, по делу было проведено административное расследование.

В соответствии с частью 2 статьи 29.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дело об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего административное расследование.

Подпунктом 3 пункта 1 статьи 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено право обжалования постановления по делу об административном правонарушении, вынесенного должностным лицом - в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела.

Поскольку должностным лицом отдела ГИБДД Управления МВД России по г. Кемерово, находящимся по адресу: г. Кемерово, Центральный район, Октябрьский проспект, 16, проведено административное расследование, по результатам которого составлен протокол об административном правонарушении и вынесено постановление о привлечении к административной ответственности, жалоба на постановление по делу об административном правонарушении правомерно рассмотрена судьей Центрального районного суда г. Кемерово.

Таким образом, в позиции приведено системное толкование положений 29 и 30 глав КоАП РФ.

Рассматривая детально указанную позицию, нами установлено появление возможности рассмотрения жалобы по месту нахождения органа, а не по месту совершения правонарушения.

При этом, совершая указанный вывод, нами учтены следующие обстоятельства.

Исходя из невозможности оценки административного материала, мы основываемся на категорическом убеждении о необходимости анализа правовых позиций Верховного Суда РФ по делам

об административных правонарушениях только во взаимосвязи с актами нижестоящих судебных инстанций.

При проведении указанного исследования нами проанализировано решение Центрального районного суда г. Кемерово, [Решение Центрального районного суда г. Кемерово дело 12-477/2017 // Официальный сайт суда] Решение судьи Кемеровского областного суда, [Решение судьи Кемеровского областного суда от 18 сентября 2017 г. 21-901/2017 // Официальный сайт суда] и Постановление Заместителя председателя Кемеровского областного суда [Постановление заместителя председателя Кемеровского областного суда Руסיнова А.В., от 30 ноября 2017 г. по делу N 4А-1370-2017 // СПС «Консультант Плюс»]

Установлено, что место правонарушения – г. Кемерово, ул. Баумана 2, является территорией Заводского районного суда г. Кемерово. [Закон Кемеровской области от 13.07.2018 года №65-ОЗ «О внесении изменений в Закон Кемеровской области «О создании судебных участков и должностей мировых судей в Кемеровской области »» (принят Советом народных депутатов Кемеровской области 04.07.2018 года) ул. Баумана г. Кемерово отнесена к подсудности судебного участка №2 Заводского судебного района г. Кемерово и как следствие Заводскому районному суду г. Кемерово.]

При этом, Верховный Суд РФ не установил нарушения правил территориальной подсудности и признал допустимым рассмотрение дела по жалобе судей Центрального районного суда г. Кемерово по основаниям административного расследования и нахождения в указанном районе должностного лица, вынесшего постановление.

Опережая возможные споры о подсудности между судьями центральных судов и судьями, находящимися по месту события правонарушения, автор считает необходимым обосновать следующие предварительные выводы.

Как указано ранее, возможность рассмотрения жалоб по месту нахождения органа существует в национальном праве для случаев прямо оговоренных Верховным Судом РФ.

Указанный пример, безусловно, также является обязательной для судей правовой позицией, однако следует предложить некоторые условия для ее реализации, в частности нами выделено два таких условия.

К первому условию допустимости рассмотрения жалоб на постановления и решения по месту нахождения органа, следует отнести отсутствие возражений со стороны лица, в отношении которого возбуждено и ведется дело об административном правонарушении.

Рассматривая конкретный случай, мы считаем юридически важным тот факт, что гражданин Щ. обратившийся за защитой в Верховный Суд РФ, первоначально самостоятельно обратился именно в Центральный районный суд г. Кемерово, т.е. лицо, признавало юрисдикцию данного суда, возра-

жений и ходатайств о передачи дела по подсудности не имело.

Одновременно с этим, мотивировочная часть решения судьи Кемеровского областного суда и решения заместителя председателя Кемеровского областного суда не содержит сведений о доводах заявителя по поводу нарушения подсудности при рассмотрении жалобы.

Указанный довод возник только при обжаловании всех состоявшихся актов в Верховный Суд РФ. Такое поведение стороны, безусловно, следует признать способом избежать административной ответственности и предопределить судьбу гражданско-правового конфликта по факту ДТП. Данное обстоятельство не согласуется с принципами и задачами производства по делам об административных правонарушениях и безусловно не может повлечь отмену судебных актов.

Таким образом, сформировано условие о допустимости рассмотрения жалобы по месту нахождения органа в отсутствие возражений лица и ходатайств о передачи дела. При этом, основываясь на императивно диспозитивных началах производства, следует исходить из возможности таких возражений, но только в суде первой инстанции. Возражения и ходатайства в вышестоящих судах следует признать злоупотреблением правом.

Относительно второго, на наш взгляд приоритетного условия, следует указать на законный публично правовой интерес. Как неоднократно отмечал Европейский суд по правам человека не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление того или иного права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц". [Постановление ЕСПЧ от 15.03.2016 "Дело "Видиш (Vidish) против Российской Федерации" Решение ЕСПЧ от 17.02.2015 "По вопросу приемлемости жалобы N 28727/11 "Ольга Борисовна Кудешкина (Olga Borisovna Kudeshkina) против Российской Федерации"/ СПС «Консультант Плюс»]

Иной подход к приведенной правовой позиции Верховного Суда РФ может концептуально повлиять на изменение нагрузки дел на судей центральных судов в регионах Российской Федерации, а как следствие на качество, полноту, своевременность и эффективность судебной защиты.

Литература

1. Фурсов Д. А., Харламова И. В. Теория правосудия в кратком трехтомном изложении по гражданским делам. Т. 1: Теория и практика организации правосудия. М., 2009. С. 113.

2. Щепалов С.В. О дискреционных формах процессуальных действий судей при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Российская юстиция. 2017. N 1. С. 20 - 26.

3. См.: решение судьи Верховного суда Республики Карелия от 10.08.2016 по делу N 21-369/2016 по жалобе должностного лица на определение судьи Петрозаводского городского суда Республики Карелия от 07.07.2016 о направлении по подведомственности жалобы на постановление должностного лица по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 7.32 КоАП РФ, в отношении Е.; решение судьи Верховного суда Республики Карелия от 10.08.2016 по делу N 21-370/2016 по жалобе должностного лица на определение судьи Петрозаводского городского суда Республики Карелия от 07.07.2016 о направлении по подведомственности жалобы на постановление должностного лица по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 3 ст. 7.32 КоАП РФ, в отношении Е. // СПС «Консультант Плюс»

4. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2010 г. (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16.06.2010). Вопрос 12. // СПС «Консультант Плюс»

5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 (в ред. от 19.12.2013) "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях". Пункт 30. // СПС «Консультант Плюс»

6. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2003 г. (БВС РФ. 2004. N 3. С. 26)

7. См.: Постановление Верховного Суда РФ от 22 июля 2013 г. N 67-АД13-3. // СПС «Консультант Плюс»

8. Панкова О.В. Правонарушения в области дорожного движения: судебная практика применения КоАП РФ // СПС Консультант Плюс. 2014.

9. Определение Нижегородского районного суда г. Н. Новгород по Делу №12-983/2018 // Архив суда

10. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.11.2018 N 39-П // СПС "Консультант Плюс"

11. См. пункт 4 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.11.2010 N 27 (ред. от 31.10.2017) "О практике рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил и требований, регламентирующих рыболовство" // СПС «Консультант Плюс»

12. Постановление Верховного Суда РФ от 06.09.2018 N 81-АД18-9 // СПС «Консультант Плюс»

13. Решение Центрального районного суда г. Кемерово дело 12-477/2017 // Официальный сайт суда

14. Решение судьи Кемеровского областного суда от 18 сентября 2017 г. 21-901/2017 // Официальный сайт суда

15. Постановление заместителя председателя Кемеровского областного суда Русинова А.В., от 30 ноября 2017 г. по делу N 4А-1370-2017 // СПС «Консультант Плюс»

16. Закон Кемеровской области от 13.07.2018 года №65-ОЗ «О внесении изменений в Закон Кемеровской области «О создании судебных участков и должностей мировых судей в Кемеровской области»» (принят Советом народных депутатов Кемеровской области 04.07.2018 года) ул. Баумана г. Кемерово отнесена к подсудности судебного участка №2 Заводского судебного района г. Кемерово и как следствие Заводскому районному суду г. Кемерово.

17. Постановление ЕСПЧ от 15.03.2016 "Дело "Видиш (Vidish) против Российской Федерации" Решение ЕСПЧ от 17.02.2015 "По вопросу приемлемости жалобы N 28727/11 "Ольга Борисовна Кудешкина (Olga Borisovna Kudeshkina) против Российской Федерации" / СПС «Консультант Плюс»

Jurisdiction of cases on complaints against decisions and decisions on cases of administrative offenses

Sveshnikov G.A.

"Russian State University of Justice" The Volga Region Branch

The article discusses issues of jurisdiction of cases, on complaints against decisions and decisions on cases of administrative offenses. The history of the issue, the current state and possible prospects for change are analyzed. The question of a possible change in the approach to the jurisdiction of the consideration of complaints in connection with the emerging position of the Supreme Court of the Russian Federation. The author's point of view on the possible change of territorial jurisdiction is proposed.

Keywords: Jurisdiction, jurisdiction, complaints against decisions and rulings, cases of administrative offenses, Supreme Court of the Russian Federation

References

1. D. Fursov, I. Kharlamov. The Theory of Justice in a brief three-volume presentation on civil cases. T. 1: Theory and practice of organizing justice. M., 2009. S. 113.
2. Schepalov S.V. On discretionary forms of procedural actions of judges in the consideration of cases of administrative offenses // Russian Justice. 2017. N 1. P. 20 - 26.
3. See: the decision of the judge of the Supreme Court of the Republic of Karelia from 10.08.2016 in case No. 21-369 / 2016 on the complaint of an official to the decision of a judge of the Petrozavodsk City Court of the Republic of Karelia from 07.07.2016 regarding the direction of jurisdiction of the complaint against the decision of an official in the case an administrative offense, provided h. 3 Article. 7.32 of the Administrative Code, in respect of E. ; The decision of the judge of the Supreme Court of the Republic of Karelia dated August 10, 2016 in case No. 21-370 / 2016 on the complaint of an official to the judge of the Petrozavodsk City Court of the Republic of Karelia dated July 07, 2016 on the direction under the jurisdiction of the complaint to the decision of the official in an administrative offense case provided Part 3 of Art. 7.32 of the Administrative Code of the Russian Federation, in respect of E. // ATP "Consultant Plus"
4. Review of legislation and judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation for the first quarter of 2010 (approved by the Resolution of the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation dated 06.16.2010). Question 12. // ATP "Consultant Plus"
5. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of March 24, 2005 No. 5 (as amended on December 19, 2013) "On some issues arising from the courts when applying the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation". Point 30. // ATP "Consultant Plus"
6. Review of legislation and judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation for the third quarter of 2003 (BVS RF. 2004. N 3. P. 26)
7. See: Resolution of the Supreme Court of the Russian Federation dated July 22, 2013 N 67-АД13-3. // ATP "Consultant Plus"
8. Pankova O.V. Offenses in the field of road traffic: judicial practice of application of the Code on Administrative Offenses of the Russian Federation // ATP Consultant Plus. 2014

9. Determination of the Nizhny Novgorod District Court of N. Novgorod by Case No. 12-983/2018 // Court archive
10. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 09.11.2018 N 39-P // SPS Consultant Plus
11. See paragraph 4 of the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated 11.23.2010 N 27 (ed. Dated 31.10.2017) "On the practice of consideration of cases of administrative offenses related to violation of the rules and requirements governing fishing" // ATP "Consultant Plus "
12. Resolution of the Supreme Court of the Russian Federation of September 6, 2018 N 81-AD18-9 // SPS Consultant Plus
13. Decision of the Central District Court of Kemerovo, case 12-477 / 2017 // Official website of the court
14. The decision of the judge of the Kemerovo Regional Court of September 18, 2017 21-901 / 2017 // The official website of the court
15. Resolution of the Deputy Chairman of the Kemerovo Regional Court Rusinov A.V., dated November 30, 2017 in case No. 4A-1370-2017 // SPS Consultant Plus
16. The Law of the Kemerovo Region dated 13.07.2018 No. 65-OZ "On Amendments to the Law of the Kemerovo Region" On the Establishment of Judicial Sites and Positions of Magistrates in the Kemerovo Region "" (adopted by the Council of People's Deputies of the Kemerovo Region 04.07.2018) Bauman of Kemerovo is assigned to the jurisdiction of the judicial district No. 2 of the Zavodskoy judicial district of the city of Kemerovo and, as a consequence, the Zavodskoy district court of the city of Kemerovo.
17. Resolution of the ECHR dated 03/15/2016 "Case" Vidish (vidish) against the Russian Federation "Decision of the ECHR dated 02/17/2015" Regarding the admissibility of the complaint N 28727/11 "Olga Borisovna Kudeshkina against the Russian Federation" / ATP "Consultant Plus"