

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)»  
ОРЕНБУРГСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)**

**ТРУДЫ  
ОРЕНБУРГСКОГО ИНСТИТУТА  
(филиала) МГЮА  
(выпуск двадцать седьмой)**

**ОРЕНБУРГ – 2016**

**Учредитель:** Оренбургская областная общественная организация «Попечительский совет Оренбургского института (филиала) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

**Редакционный совет:**

КОЛОТОВ А.Ф. директор института, заведующий кафедрой теории государства и права, к.ю.н., доцент, председатель совета (главный редактор)

ШНИТЕНКОВ А.В. заместитель директора по научной работе, профессор кафедры уголовного права и криминологии, д.ю.н., доцент (ответственный редактор)

АНИСИМОВА С.И. заместитель Председателя Арбитражного суда Оренбургской области в отставке, к.ю.н.

БОРИСОВ Я.Е. заведующий кафедрой конституционного и международного права, к.ю.н.

БУКАЕВ Н.М. профессор кафедры уголовного права и процесса, д.ю.н., профессор

ВЕЛИКИЙ Д.П. заведующий кафедрой уголовно-процессуального права и криминалистики, к.ю.н., доцент

ГУСЬКОВА А.П. профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики, д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист РФ

ЕМЕЛЬЯНОВ В.А. председатель Оренбургского областного суда, Заслуженный юрист РФ

ЕФИМЦЕВА Т.В. заведующий кафедрой предпринимательского и природоресурсного права, д.ю.н., доцент

ЗАЙЦЕВА О.Б. заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения, д.ю.н., доцент

КОНОВАЛОВ В.А. заведующий кафедрой административного и финансового права, к.ю.н., доцент

ПЛОТНИКОВ А.И. заведующий кафедрой уголовного права и криминологии, д.ю.н., доцент

ПОПОВ Е.Б. заведующий кафедрой иностранных языков, д.п.н., доцент

САЛИЕВА Р.Н. заведующий лабораторией правовых проблем недропользования и экологии Института проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан, д.ю.н., профессор

СОЛОДКАЯ М.С. заведующий кафедрой общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин, д.ф.н., профессор

ТОМИНА А.П. заведующий кафедрой гражданского права и процесса, к.ю.н., доцент

ЧЕРНЯЕВ В.С. заведующий кафедрой истории государства и права, к.и.н.

ЭКИМОВ А.И. заведующий кафедрой теории и истории государства и права Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист РФ

Т 78 Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА (выпуск двадцать седьмой). – Оренбург, 2016. – 108 с.

**ISSN 2073-8838**

Журнал «Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА» рекомендуется Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

Журнал состоит из научных материалов, предложенных преподавателями, аспирантами, соискателями. В научных статьях рассматриваются проблемы, связанные с функционированием государственно-правовой организации общества России и зарубежных стран.

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-26041 от 18 октября 2006 г. выдано Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникации и охране культурного наследия.

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).

Подписной индекс 41232 в Объединенном каталоге «Пресса России».

Адрес редакции: 460000, г. Оренбург,  
ул. Комсомольская, 50. Тел. (3532) 319911  
E-mail: post@oimsla.edu.ru  
<http://www.oimsla.edu.ru/works/>

**ББК 67**  
**ISSN 2073-8838**

© Оренбургский институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

# Оглавление

## Раздел первый ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА, ПРАВА, ОБЩЕСТВА И ПОЛИТИКИ

### **ЖУКОВА С.М.**

Система и структура органов исполнительной власти в Российской Федерации:  
теоретико-правовой аспект ..... 5

### **КОНОВАЛОВ В.А.**

К вопросу об урегулировании конфликта интересов на государственной гражданской  
и муниципальной службе в Российской Федерации ..... 10

### **КОЧЕТКОВА Е.А.**

Характеристика принципов механизма государства ..... 17

### **СКУРАТОВ И.В., ЖИЛКИБАЕВ С.Н.**

Борьба с коррупцией. Китайский опыт ..... 24

### **ТИЩЕНКО С.В., БУДАРАГИНА Л.В.**

Влияние норм международного права на формирование водного законодательства РФ ..... 32

### **ТОЛОЧКОВА Н.Г., МАЛКОВА Ю.А.**

Обзор состояния правовой науки в РФ: объективная потребность в новых отраслях ..... 36

### **УВАРОВ А.А.**

О содержании конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь ..... 42

## Раздел второй ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

### **БУЯНОВА Е.В.**

Процессуальный порядок обжалования и исполнения судебных решений об усыновлении  
(удочерении) ребенка и отмене усыновления (удочерения) ребенка ..... 46

### **ЗАЛАВСКАЯ О.М.**

Казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ  
в Российской Федерации: особенности гражданско-правового статуса ..... 54

### **ИВАНОВА М.А.**

Некоторые особенности гражданских процессуальных правоотношений ..... 60

## Раздел третий УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

### **ГРИЩЕНКО М.И.**

Медиатор, как носитель специальных знаний в уголовном судопроизводстве.  
Криминалистические, практические и процессуально-юридические аспекты ..... 66

### **ИВАНОВА О.М.**

Предмет хищения: проблемы теории и законодательной регламентации ..... 70

### **МИЩЕНКО Е.В.**

Проблемы правового регулирования дифференцированных уголовно-процессуальных форм ..... 75

### **РЕЗЕПКИНА А.М.**

Теоретическая характеристика понятия принципа адвокатуры РФ ..... 78

---

**САЮШКИНА Е.В.**

Рассмотрение прокурором вопроса о даче согласия на особый порядок  
судебного разбирательства ..... 82

**ТАРНАВСКИЙ О.А.**

Новые уголовно-процессуальные механизмы обеспечения прав и интересов лиц,  
пострадавших от преступления ..... 85

**ТЕЛЯТНИКОВА М.О.**

Уголовно-правовое противодействие алкоголизации населения: историко-правовой аспект ..... 89

**Раздел четвертый**  
**ВОПРОСЫ ТРУДОВОГО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА**  
**И ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

**ЗАЙЦЕВА О.Б.**

Особенности сельской местности как объективный фактор дифференциации ..... 94

**РУЗАЕВА Е.М.**

Трудовые обязанности работника как самостоятельная юридическая категория ..... 99

**ХАБИБУЛЛИНА А.С.**

Основные направления государственной политики в области охраны труда ..... 104

---

## Раздел первый

# ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА, ПРАВА, ОБЩЕСТВА И ПОЛИТИКИ

**ЖУКОВА СВЕТЛАНА МИХАЙЛОВНА**

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimsla.edu.ru

## СИСТЕМА И СТРУКТУРА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

**ZHUKOVA SVETLANA MIKHAILOVNA**

candidate of legal sciences, associate professor of the Department of administrative and financial law, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimlsa.edu.ru

## THE SYSTEM AND STRUCTURE OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT

**Аннотация.** *Функционирование системы государственного управления во многом зависит от эффективности деятельности органов исполнительной власти. В своей научной статье автор на основе анализа федерального и регионального законодательства определяет содержание понятий «система органов исполнительной власти» и «структура органов исполнительной власти», формулирует предложения по усовершенствованию действующего законодательства в рассматриваемой сфере.*

**Ключевые слова:** *исполнительная власть, система органов исполнительной власти, структура органов исполнительной власти.*

**Review.** *The functioning of the system of public administration in many respects depends on efficiency of activity of executive authorities. In its scientific article, the author based on the analysis of Federal and regional legislation determines the content of concepts «the system of executive authorities» and «the structure of executive authorities», formulates proposals on improvement of current legislation in this sphere.*

**Keywords:** *executive power, the system of executive authorities, the structure of executive authorities.*

Еще в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 17.02.1998 г. «Общими силами - к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)<sup>1</sup>» было особо отмечено, что «в решающей степени повышение эффективности управления зависит от обоснованной системы исполнительной власти, структуры ее органов, четкой дифференциации их правового статуса...». Однако до настоящего времени в законодательстве Российской Федерации и ее субъектов отсутствует единообразный подход к пониманию системы и структуры органов исполнительной власти.

Конституционный Суд Российской Федерации, формируя по данному вопросу свою правовую позицию, отметил, что, «являясь составным элементом единой системы федеральных органов государственной власти, федеральные органы исполнительной власти, в свою очередь, также образуют определенную систему, имеющую собственную структуру; при этом на конституционном уровне не устанавливаются ни полный перечень федеральных органов исполнительной власти, ни их возможные виды, различающиеся своим правовым статусом...»<sup>2</sup>.

Несмотря на то, что федеральные нормативные правовые акты не закрепляют определение сис-

---

<sup>1</sup> Российская газета. 1998. № 36. 24 февраля.

<sup>2</sup> По делу о толковании статей 71 (пункт «г») (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 3.

темы и структуры федеральных органов исполнительной власти, анализ указов Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>3</sup> и от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>4</sup> также позволяет охарактеризовать систему органов исполнительной власти, как совокупность их организационно-правовых форм с учетом осуществляемых функций, а структуру – как перечень конкретных федеральных органов исполнительной власти с учетом их иерархии.

В частности, в системе федеральных органов исполнительной власти федеральное министерство «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности...»; на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации; в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации; осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств...»; осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов» (п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314); федеральная служба «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности...»; в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституци-

онных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы...; не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, а федеральная служба по надзору - также управление государственным имуществом и оказание платных услуг» (п. 4 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314); федеральное агентство «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору...»; в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства...; не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации» (п. 5 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314).

В указанном контексте уместной представляется позиция Ю.Н. Старилова, согласно которой «система органов — это необходимая совокупность органов государственного управления, а структура органов — реально действующая система органов федеральной исполнительной власти. Иначе говоря, «система органов» — это стратегическое понятие, отражающее необходимость создания конкретной совокупности государственных органов, тогда как понятие «структура» характеризует наличие определенной системы органов в тот или иной период времени... Система органов является более широким понятием, чем их структура, ибо последняя зависит в основном от самой системы органов»<sup>5</sup>.

Таким образом, система органов исполнительной власти представляет собой «фундамент» всей системы государственного управления, а структура — «надстройку», которая может реорганизовываться в зависимости от конкретных социально-экономических и политических условий.

Отсутствие единого легального определения категорий «система органов исполнительной власти»

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

<sup>5</sup> Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. I. М., 2002. С. 509.

и «структура органов исполнительной власти» привело к смешению данных понятий в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации.

Например, в преамбуле Закона Оренбургской области от 16 ноября 2005 года № 2706/470-III-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Оренбургской области»<sup>6</sup> закреплено, что «настоящий Закон определяет систему исполнительных органов государственной власти Оренбургской области». Вместе с тем, содержание самого Закона не соответствует его наименованию и преамбуле, так как в ст.ст. 1, 3 система органов определяется путем закрепления их структуры без уточнения функций каждой организационно-правовой формы: «В систему органов исполнительной власти Оренбургской области входят: Правительство Оренбургской области; аппарат Губернатора и Правительства Оренбургской области; министерство здравоохранения Оренбургской области; министерство социального развития Оренбургской области; министерство культуры и внешних связей Оренбургской области; министерство лесного и охотничьего хозяйства Оренбургской области; министерство физической культуры, спорта и туризма Оренбургской области; министерство образования Оренбургской области; министерство природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области; министерство сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности Оренбургской области; министерство строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области; министерство труда и занятости населения Оренбургской области; министерство экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области; министерство финансов Оренбургской области; министерство внутреннего государственного финансового контроля Оренбургской области; представительство Оренбургской области при Правительстве Российской Федерации; департамент Оренбургской области по ценам и регулированию тарифов; департамент молодежной политики Оренбургской области; департамент информационных технологий Оренбургской области; департамент пожарной безопасности и гражданской защиты Оренбургской области; государственная жилищная инспекция по Оренбургской области; инспекция государственного строительного надзора Оренбургской области; комитет по обеспечению деятельности мировых судей Оренбургской области; комитет по вопросам ЗАГС Оренбургской области; комитет по делам архивов Оренбургской области».

Аналогичный подход регионального законодателя (когда система и структура органов исполнительной власти рассматриваются как тождественные понятия) применяется и в иных субъектах Россий-

ской Федерации. В частности, ч. ч. 1, 2 ст. 9 Закона Самарской области от 30 сентября 2011 года № 80-ГД «О Правительстве Самарской области»<sup>7</sup> закреплено, что «в системе органов исполнительной власти Самарской области образуются следующие министерства Самарской области; министерство экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области; министерство управления финансами Самарской области; министерство сельского хозяйства и продовольствия Самарской области; министерство здравоохранения Самарской области; министерство социально-демографического развития Самарской области; министерство образования и науки Самарской области; министерство промышленности и технологий Самарской области; министерство лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области; министерство культуры Самарской области; министерство транспорта и автомобильных дорог Самарской области; министерство строительства Самарской области; министерство имущественных отношений Самарской области; министерство спорта Самарской области; министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области; министерство труда, занятости и миграционной политики Самарской области. Иные органы исполнительной власти Самарской области образуются в соответствии с перечнем, определяемым Губернатором Самарской области».

В ряде субъектов Российской Федерации законодатель, раскрывая систему органов исполнительной власти, ограничивается лишь перечислением соответствующих организационно-правовых форм, не затрагивая вопроса об их функциях.

Так, согласно ст. 2 Закона Воронежской области от 17 октября 2012 года № 111-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Воронежской области»<sup>8</sup> «в систему исполнительных органов государственной власти Воронежской области входят: высший исполнительный орган государственной власти Воронежской области - правительство Воронежской области; иные исполнительные органы государственной власти Воронежской области: департаменты, управления, инспекции, представительство Воронежской области». В соответствии со ст. 51 Устава (Основного Закона) Саратовской области от 24.05.2005 г.<sup>9</sup> № 26-ЗСО «систему органов исполнительной власти области составляют: возглавляемое Губернатором области Правительство области; министерства, комитеты, управления и иные органы исполнительной власти области». Закон Псковской области от 19.02.2002 г. № 174-ОЗ «О системе органов исполнительной власти Псковской области»<sup>10</sup> относит к системе органов исполнительной власти области высший исполнительный орган

<sup>6</sup> Южный Урал. 2005. № 23. 18 ноября.

<sup>7</sup> Волжская коммуна. 2011. № 366. 01 октября.

<sup>8</sup> Собрание законодательства Воронежской области. 2012. № 29.

<sup>9</sup> Неделя области. 2005. № 38 (156). 04 июня.

<sup>10</sup> Псковская правда. 2002. № 35-36. 22, 23 февраля.

государственной власти - Администрацию Псковской области и иные органы исполнительной власти области (ч. 2 ст. 1).

Отметим, что в некоторых субъектах Российской Федерации были предприняты попытки определения содержания понятий «система органов исполнительной власти» и «структура органов исполнительной власти».

Показательным в этом аспекте является Закон Республики Крым от 29.05.2014 № 5-ЗРК «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым»<sup>11</sup>, согласно ст. 1 которого под системой исполнительных органов государственной власти понимается «совокупность органов государственной власти Республики Крым, деятельность которых направлена на обеспечение исполнительной власти в Республике Крым, путем государственного управления, наделенных в этих целях государственно-властными полномочиями, закрепленными в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, Конституции Республики Крым и законах Республики Крым, настоящем Законе, а также в соглашениях с федеральными органами исполнительной власти в рамках предметов ведения Республики Крым и совместного ведения Российской Федерации» (п. 2); под их структурой - «перечень исполнительных органов государственной власти Республики Крым, включая их официальные наименования, образованных в соответствии с Конституцией Республики Крым, настоящим Законом и иными законами» (п.3). При этом в ст. 9 Закона закрепляется открытый перечень организационно-правовых форм исполнительных органов государственной власти Республики Крым (Совет министров Республики Крым; министерства Республики Крым; государственные комитеты Республики Крым; службы Республики Крым; агентства Республики Крым; инспекции Республики Крым; иные исполнительные органы государственной власти Республики Крым), а в ст.11 - их функции. Так, «министерство Республики Крым – это исполнительный орган государственной власти Республики Крым, проводящий государственную политику и осуществляющий функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в установленной сфере деятельности, отраслевое или межотраслевое управление в наиболее важных отраслях и установленных сферах деятельности, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, а также координирующий в установленных случаях деятельность в этой сфере иных исполнительных органов государственной власти Республики Крым; государственный комитет Республики Крым - исполнительный орган государственной власти Республики Крым, проводящий государственную политику и осуществляющий функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в установленной сфере деятель-

ности, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, если это предусмотрено положением об указанном органе; служба Республики Крым - исполнительный орган государственной власти Республики Крым, осуществляющий функции по контролю и надзору, а также специальные функции в установленной сфере деятельности; агентство Республики Крым - исполнительный орган государственной власти Республики Крым, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору; инспекция Республики Крым - исполнительный орган государственной власти Республики Крым, осуществляющий в установленной сфере (сферах) деятельности функции по контролю и надзору; иные исполнительные органы государственной власти Республики Крым - исполнительные органы государственной власти Республики Крым специальной компетенции, осуществляющие закрепленные за ними отдельные полномочия, а также исполнительные органы государственной власти Республики Крым, формируемые в целях исполнения полномочий по обеспечению деятельности Главы Республики Крым как высшего должностного лица Республики Крым, Совета министров Республики Крым как высшего исполнительного органа государственной власти Республики Крым».

Как «перечень исполнительных органов государственной власти» определяется и структура исполнительных органов государственной власти города Севастополя (п.2 ст. 1 Закона города Севастополя от 30 апреля 2014 года №6-ЗС «О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя»<sup>12</sup>). Несмотря на то, что закон не раскрывает содержание понятия «система исполнительных органов государственной власти города Севастополя», в ст. ст. 2, 5-8 Закона определяются их организационно-правовые формы и функции:

Губернатор города Севастополя - высшее должностное лицо города Севастополя;

Правительство Севастополя - высший исполнительный орган государственной власти города Севастополя;

департаменты - объединение исполнительных органов государственной власти по функциональному принципу;

главное управление и управление - исполнительные органы, участвующие в проведении единой государственной политики и осуществляющие нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, а также осуществляющие координацию и контроль деятельности иных исполнительных органов, юридических лиц, находящихся в их ведении. Главное управление и управление вправе осуществлять государственный контроль (надзор)

<sup>11</sup> Крымские известия. 2014. № 103-104(5514-5515). 30 мая.

<sup>12</sup> Севастопольские известия. 2014. № 35-а (1656 а). 30 апреля.



в установленной сфере деятельности в случаях, установленных федеральным законодательством, нормативными актами Губернатора города Севастополя и Правительства Севастополя. Главное управление - исполнительный орган, который образуется для выполнения основных заданий высокой степени сложности, координации работы, связанной с выполнением таких заданий, при условии, что в его составе будет не менее чем одно управление и один отдел;

отдел - исполнительный орган, участвующий в проведении единой государственной политики в установленной сфере деятельности. Отдел не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, а также государственный контроль (надзор), кроме случаев, установленных федеральным законодательством, нормативными актами Губернатора города Севастополя и Правительства Севастополя;

инспекция - исполнительный орган, осуществляющий государственный контроль (надзор) в установленной сфере деятельности. Инспекция не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование.

С применением функционального подхода закрепляется и система органов исполнительной власти республики Башкортостан в соответствии с Законом от 13 марта 2003 года № 472-з «О республиканских органах исполнительной власти»<sup>13</sup>, согласно ст. ст. 1, 2 которого высшим исполнительным органом государственной власти Республики Башкортостан является Правительство Республики Башкортостан; министерство Республики Башкортостан является республиканским органом исполнительной власти, осуществляющим в пределах своей компетенции отраслевое управление процессами экономического и социального развития; государственный комитет Республики Башкортостан является республиканским органом исполнительной власти, осуществляющим на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к его ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности; ведомство Республики Башкортостан (агентство, комитет, управление и инспекция) является республиканским органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере де-

ятельности и в пределах своей компетенции специальные исполнительные, контрольные, разрешительные или надзорные функции.

Представляется, что отсутствие единого подхода региональных законодателей к пониманию «системы органов исполнительной власти» и «структуры органов исполнительной власти» обусловлено, прежде всего, пробельностью «рамочного» Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>14</sup>, в ст. 17 которого, несмотря на наименование «Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации», не раскрываются основы данной системы.

Поэтому, «в целях укрепления единой системы исполнительной власти, ее способности проводить социально-экономические преобразования по выводу страны из кризиса, осуществлять эффективную региональную политику, защищать права и свободы человека и гражданина, бороться с преступностью»<sup>15</sup>, считаем целесообразным дополнить статью 17 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Примечанием следующего содержания:

«Под системой органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в настоящем Федеральном законе следует понимать совокупность их организационно-правовых форм, различающихся своим правовым статусом.

Под структурой исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в настоящем Федеральном законе следует понимать перечень соответствующих органов исполнительной власти».

Данное дополнение, с одной стороны, будет способствовать упорядочению организации исполнительной власти в Российской Федерации, с другой стороны, обеспечит повышение эффективности государственного управления.

#### Библиографический список

1. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. I. – М., 2002. – 728 с.

**Рецензент:** Коновалов В.А., заведующий кафедрой административного и финансового права Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

<sup>13</sup> Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2003. № 7 (163). Ст. 347.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>15</sup> О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации: указ Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 // СЗ РФ. 1994. № 24. Ст. 2598.

---

## **КОНОВАЛОВ ВАЛЕРИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ**

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного и финансового права Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, д. 50, 48352.valeriy@mail.ru

### **К ВОПРОСУ ОБ УРЕГУЛИРОВАНИИ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### **KONOVALOV VALERY ALEKSEEVICH**

candidate of legal sciences, associate professor, head of the department of administrative and financial law, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSAL), 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, 48352.valeriy@mail.ru

### **TO A QUESTION OF A SETTLEMENT OF CONFLICTING INTERESTS IN THE PUBLIC CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Аннотация:** Одним из ключевых основ антикоррупционного механизма, главнейшим аспектом совершенствования государственной службы, реализующим принцип публичности и открытости деятельности государственных органов, выступает институт конфликта интересов на государственной службе. Конфликт интересов, являясь существенным механизмом противодействия коррупции, нашел широкое использование за рубежом, однако в России концепция конфликта только начинает разрабатываться, поскольку до принятия Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» такого понятия государственная служба не знала. Дальнейшую инициативу о законодательном развитии механизма предупреждения коррупции и решения конфликта интересов на государственной службе продолжил Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

**Ключевые слова:** коррупция, конфликт интересов, государственная гражданская служба, комиссия, Федеральный закон, противодействие, публичность, принципы, механизм.

**Review.** The institute of the conflict of interests in public service is one of key bases of the anti-corruption mechanism and the main aspect of improvement of public service realizing the principle of publicity and openness of activity of government bodies. The conflict of interests, being the essential mechanism of counteraction of corruption, is widely used abroad, however in Russia this concept is underdeveloped because until the enactment of the Federal law of 27.07.2004 No. 79-FZ «Civil Service in the Russian Federation» our legislation didn't have such a concept. The further initiative about legislative development of the mechanism of the prevention of corruption and the solution of the conflict of interests in public service was continued by the Federal law of 25.12.2008 No. 273-FZ «About corruption counteraction».

**Keywords:** corruption, conflict of interests, public civil service, commission, Federal law, counteraction, publicity, principles, mechanism.

Впервые применительно к государственной службе понятие «конфликт интересов» было употреблено в «Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации», утвержденной Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г.<sup>1</sup> До тех пор понятие «конфликт интересов» присутствовало лишь в двух российских законах - о некоммерческих организациях и о рынке ценных бумаг. В старом законодательстве о государственной службе (прежде всего, Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государ-

ственной службы Российской Федерации») решение проблемы конфликта интересов (не осознанной как таковой) состояло в системе запретов и ограничений для государственных служащих, которые во многих случаях носили чересчур общий характер, были одновременно и избыточными, и недостаточными, выполнение их с трудом поддавалось контролю. Результатом было массовое и почти неприкрытое нарушение соответствующих норм законодательства.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Рос-

---

<sup>1</sup> Соколова В.М. Нравственные основы государственной службы России. М.: РАГС, 2003.

сийской Федерации» сформулировал перечень требований к служебному поведению государственных гражданских служащих, большое значение имеет статья 19 закона («Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе»)<sup>2</sup>.

К основным причинам конфликта интересов, на наш взгляд, можно отнести нарушение основных принципов государственной службы, невыполнение первостепенных обязанностей гражданского служащего, в том числе неисполнение или ненадлежащее исполнение им должностных обязанностей, несоблюдение при их исполнении прав и законных интересов граждан, организаций, общества и государства, несоблюдение действующего законодательства, нарушение ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, в том числе установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», несоблюдение основных требований к служебному поведению гражданского служащего, различные социальные притязания и предпочтения, ценностные установки, дисбаланс между материальными возможностями и финансовыми ожиданиями, между профессиональным уровнем и должностным положением отдельных служащих.

Условиями, способствующими возникновению конфликта интересов на государственной службе, можно назвать высокий уровень расплывчатости и неопределенности компетенции, дублирование полномочий государственных органов, их структурных подразделений; государственных служащих; неинформирование либо недостаточное информирование о деятельности органов государственной власти; наличие противоречий между нормативными правовыми актами органов власти различного уровня, включение в них положений, способствующих созданию условий для коррупционного поведения, существующие пробелы в правовом регулировании, чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества, вторжение в компетенцию других органов власти; несовпадение между законодательно установленными принципами государственной службы, порядком поступления на нее, ее прохождением и реальным осуществлением управленческой, кадровой и организационной политики в органе государственной власти; отсутствие реальной ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение служебной и организационной дисциплины; отсутствие или недостаточное использование моральных и материальных ресурсов мотивации государственного служащего, дискриминацию и неадекватное вознаграждение при выполнении равного объема служебных функций ввиду необъективности и неэффективности системы оплаты труда; деформацию, двусмысленность и неопределенность социальной роли и статуса гражданского служащего, вызывающие его намеренное или ненамеренное антисоциальное поведение;

отсутствие реальной защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную деятельность; отсутствие критериев, позволяющих выявить ситуацию возникшего либо предполагаемого конфликта.

Государственная служба сама по себе обладает высоким конфликтным потенциалом, который, с одной стороны, создается внешней средой, в которой государственные органы реализуют свои полномочия, а, с другой стороны, внутренней средой, формируемой сферой административно-служебных и социально-трудовых отношений. Возникновение конфликта интересов неизбежно в силу специфики государственной службы и управления, обусловлено ненадлежащей реализацией конституционных принципов защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина.

С конфликтом интересов связаны такие негативные явления, как коррупция, злоупотребления административным ресурсом, служебным положением, недостаточная прозрачность власти и др. Вместе с тем неправильно сводить конфликт интересов ни к коррупции, ни к злоупотреблению административным ресурсом, опасно сводить к этому явлению как к чему-то, что требует «искоренения» - сам по себе конфликт интересов - это явление объективное, и с ним надо научиться жить. Таким образом, в отличие от коррупции и злоупотребления административным ресурсом, конфликт интересов - это обычная ситуация, необходимая лишь предотвращать негативные последствия конфликта интересов, предупреждая, либо разрешая его.

Необходимость урегулирования конфликта интересов вызвана недостаточностью запрета на использование служебного (должностного) положения в личных целях (общего или в отношении конкретных ситуаций или конкретной деятельности - к примеру, государственным служащим запрещено заниматься предпринимательской деятельностью).

Согласно ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», служащий обязан самостоятельно оценивать условия и действия, которые потенциально могут повлиять на объективность его служебной деятельности. Важным представляется в данном контексте знание гражданским служащим не только своих прав, обязанностей, ограничений и запретов, но требований, предъявляемых к служебному поведению.

Законом закреплена необходимость предотвращения случаев возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов для недопущения причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта РФ или Российской Федерации.

<sup>2</sup> Серов В.М. Правовые основы разрешения конфликта интересов на государственной гражданской службе // Трудовое право для кадровика. 2007. № 10.

<sup>3</sup> Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной гражданской службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2. С. 19-24.

Предотвращение возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов, становится обязанностью руководителя. Руководитель обязан при определении должностных обязанностей, поручений, при поступлении на гражданскую службу учитывать персональные данные гражданского служащего и сведения о гражданском служащем, связанные с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением и увольнением с гражданской службы. Важно то, что сообщение о личной заинтересованности должно быть сделано гражданскими служащими до того, как его действия привели к возникновению конфликта интересов.

Обязанностью представителя нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, способной привести к конфликту интересов, является предотвращение или урегулирование конфликта интересов. Представитель нанимателя в этих целях имеет право отстранить гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой должности (не допускать к исполнению должностных обязанностей) в период урегулирования конфликта интересов. При этом гражданскому служащему сохраняется денежное содержание на все время отстранения от замещаемой должности гражданской службы.

Представитель нанимателя отстраняет от замещаемой должности гражданской службы гражданского служащего на весь период до устранения обстоятельств, явившихся основанием для отстранения. Из всех предусмотренных законом оснований для отстранения гражданского служащего только одно - урегулирование конфликта интересов - предусматривает сохранение денежного содержания гражданского служащего на время отстранения от должности. Тем не менее, «необходимо использовать отстранения от замещаемой должности гражданской службы лишь в крайних случаях, когда другие методы не вызвали результата».

В ФЗ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. так же говорится: «Государственный или муниципальный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов».

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов, стороной которого является государ-

ственный или муниципальный служащий, осуществляются путем отвода или самоотвода государственного или муниципального служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В случае если государственный или муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, пай в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Независимо от нюансов понимания конфликта интересов суть внимания к нему - это предупреждение и урегулирование конфликта интересов). Урегулирование конфликта интересов на гражданской службе означает недопустимость ситуаций, в которых должностное лицо может использовать служебное положение в личных целях. Запрет не может быть абсолютным, поэтому недопустимость неизбежно предполагает много оговорок, послаблений, граней, условий, этапов ее достижения.

Установление правил урегулирования конфликта интересов, фактически вводит обязательную профилактику использования служебного положения в личных интересах. Это делает возможной поэтапную, последовательную работу по устранению из повседневной практики органов публичной власти наиболее опасных ситуаций, способствующих, иногда стимулирующих, а иногда порождающих независимо от целей должностного лица использование должностных полномочий в своих личных целях, порождающих коррупцию. В российской деятельности пока заложены основы такой профилактики.

Урегулирование конфликта интересов означает, что государственный гражданский служащий не может совершать действия (принимать решения) могут повлиять на обстоятельства, в которых у него есть свой интерес и призвано устранить сами ситуации (любые или признанные в определенном порядке реально опасными), в которых возникает возможность использования служебного положения в личных интересах.

Преимущество урегулирования конфликта интересов (по сравнению с запретами использовать служебное положение и ответственность за совершенное злоупотребление служебным положением), является то, что его применение не требует доказательств: совершения этого деяния; корыстной заинтересованности; извлечения ненадлежащей выгоды (получения ненадлежащего обогащения). Устранена должна быть сама система обнаруженная ситуация, содержащая возможность использования служебного положения в личных интересах. Урегулирование конфликта интересов позволяет устранить не только

<sup>4</sup> Чанов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Административное право. 2009. № 2. С. 19-29.

<sup>5</sup> Федеральный закон «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть 1). Ст. 6228.

последствия использования служебного положения в личных интересах, но и причины и условия, позволяющие это делать.

Законом о государственной гражданской службе установлена «мягкая» форма запрета конфликта интересов – требование «предотвращения и урегулирования конфликтов интересов». Это проявляется в следующем: сама по себе возможность применить служебное положение в своих интересах еще не будет признана требующим урегулирования конфликта интересов. Потребуется еще доказать наличие указанного противоречия. А это не всегда просто и будет зависеть от усмотрения принимающего (принимающих) решение.

Термин «урегулирование конфликта интересов» не раскрыт и это, одновременно с указанной особенностью определения конфликта интересов, оставляет на усмотрение лиц, принимающих решение по этому вопросу, определять, нужно ли должностному лицу избавляться от конфликта интересов, или его можно признать терпимым. Это вполне возможно, так как Закон не требует обязательного отстранения от должности гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, даже, если конфликт интересов не ликвидирован. Какие конфликты интересов (виды конфликтов интересов) будут реально запрещены, насколько широким будет усмотрение представителей нанимателя и комиссий по урегулированию интересов, покажет только практика работы этих комиссий.

Закон не предусматривает каких-либо целенаправленных действий по устранению из жизни государственных органов хотя бы наиболее вызывающих типичных конфликтов интересов. Например, ситуаций, когда должностное лицо решает вопросы направления государственных ресурсов для своего собственного бизнеса, числящегося за родственниками или даже переданного в доверительное управление.

При выявлении конфликта интересов государство вместе с должностным лицом ищет средство для устранения конфликта, чтобы не допустить влияния личных интересов этого должностного лица на процесс принятия решений.

Выбор приемлемого метода устранения конфликта интересов в каждом конкретном случае зависит от характера самого конфликта. Если конфликт может повлиять на решения, принимаемые должностным лицом в одной узкой области, наиболее приемлемым средством является отстранение от отдельных работ или делегирование полномочий. Если сфера такого влияния достаточно широка, может потребоваться отказ от личных интересов, «слепая» передача в доверительное управление или продажа; при невозможности использования этих средств, единственной альтернативой может стать отставка. Возможность применения этих методов зависит от институциональных условий в стране. Отстранение от отдельных работ и делегирование полномочий окажутся продуктивными только в том случае, если должностное лицо, столкнувшееся с ситуацией конфликта интересов, не может повлиять на поведение другого должностного лица, которому делегированы полномочия.

«Слепая» передача в доверительное управление даст хорошие результаты только при наличии достаточно развитого фондового рынка. Какое бы средство ни было выбрано, необходимо проведение мониторинга для оценки его эффективности по истечении определенного периода времени.

Итак, поговорим непосредственно о Комиссии.

Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликтов интересов (далее - комиссия по урегулированию конфликтов интересов; комиссия) должна быть постоянно действующим органом при органе государственной власти.

По нашему мнению Основными целями деятельности Комиссии являются:

контроль за соблюдением государственным гражданскими служащими требований к служебному поведению и урегулирование конфликтов интересов, субъектом (стороной) которых выступает гражданский служащий.

Задачами Комиссии являются:

профилактика, установление (выявление), предупреждение и пресечение нарушений требований к служебному поведению гражданских служащих;

профилактика, установление (выявление), предупреждение и пресечение возникновения конфликтов интересов, субъектом (стороной) которых выступает гражданский служащий;

принятие мер по устранению или уменьшению негативных последствий, наступивших в результате конфликта интересов, субъектом (стороной) которого выступает гражданский служащий;

принятие соответствующих решений в отношении государственных служащих, нарушивших требования к служебному поведению;

защита государственного гражданского служащего от необоснованных обвинений со стороны третьих лиц, в том числе средств массовой информации;

обобщение практики рассмотренных комиссиями дел, а также анализ обстоятельств, способствующих возникновению конфликтов интересов и нарушений требований к служебному поведению, разработка рекомендаций по их устранению в государственном органе.

К полномочиям Комиссии относится:

рассмотрение обстоятельств, связанных с конфликтом интересов, субъектом (стороной) которого выступает гражданский служащий;

рассмотрение обстоятельств, связанных с нарушением государственным гражданскими служащими требований к служебному поведению гражданских служащих;

разработка предложений по осуществлению мероприятий, направленных на предупреждение нарушений государственным гражданскими служащими требований к служебному поведению;

разработка предложений по осуществлению мероприятий, направленных на предупреждение и урегулирование конфликтов интересов в государственном органе;

принятие рекомендаций для руководителя государственного органа, государственных служащих или в особых случаях, принятие решений, обязательных к исполнению в соответствующем государственном органе.

Состав Комиссии по урегулированию конфликтов интересов должен формироваться таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые Комиссией решения.

В состав Комиссии должны входить:

а) три человека из числа гражданских служащих соответствующего государственного органа, определяемых представителем нанимателя (руководителем государственного органа): один представитель нанимателя (руководитель государственного органа, либо его заместитель, либо иное лицо, уполномоченное на то представителем нанимателя); один представитель подразделения по вопросам государственной службы и кадров; один представитель юридического (правового) подразделения соответствующего государственного органа;

б) три человека по представлению Управления государственной и муниципальной службы: один представитель Управления и два представителя научных и образовательных учреждений, других учреждений, приглашаемые Управлением по соответствующему запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов - специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой (далее - независимые эксперты).

В случае, когда Комиссией рассматривается вопрос о нарушении гражданским служащим требований к служебному поведению, либо вопрос об урегулировании конфликта интересов, субъектом (стороной) которого выступает гражданский служащий, в состав Комиссии назначается представитель подразделения, в котором гражданский служащий, являющийся субъектом (стороной) рассматриваемого Комиссией дела, замещает должность гражданской службы.

Заседания Комиссии проводятся по мере принятия дел к рассмотрению.

Основанием к рассмотрению дела является информация о нарушении требований к служебному поведению гражданских служащих или о потенциальном или имевшем место конфликте интересов, поступившая в Комиссию:

а) в форме заявления от государственного гражданского служащего или его руководителя о потенциальном конфликте интересов;

б) в форме представления подразделения по вопросам государственной службы и кадров, подготовленного на основе анализа информации, предоставляемой гражданскими служащими в установленном порядке;

в) в форме представления Управления государственной и муниципальной службы Московской области, подготовленного на основании поступившего в Управление не анонимного заявления не желающего раскрывать себя гражданского служащего данного государственного органа;

г) в форме заявления от третьих лиц, в том числе других гражданских служащих;

д) в форме представления подразделения или гражданского служащего данного государственного органа, ответственного за связь с общественностью, подготовленного на основании материалов в средствах массовой информации;

е) ставшая известной Комиссии или любому из ее членов.

Члены Комиссии должны принимать решения на основе оценки имеющихся материалов по свободному внутреннему убеждению и в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также нормами служебной этики.

Решения Комиссии должны основываться на фактах, в отношении которых участники рассматриваемого по существу дела имели возможность высказать свое мнение, представить соответствующие материалы и доказательства.

По результатам рассмотрения дел Комиссия должна принять одно из следующих решений:

решение об отказе в рассмотрении Комиссией заявления (представления);

решение об отсутствии конфликта интересов, нарушения требований к служебному поведению. В случае, когда рассмотрение Комиссией дела было основано на публикациях в средствах массовой информации, то мы полагаем, что решение Комиссии об отсутствии конфликта интересов должно сопровождаться поручением подразделению (гражданскому служащему) государственного органа, ответственному за связь с общественностью, разместить в средствах массовой информации официальное опровержение;

рекомендации для гражданского служащего и/или его руководителей по недопущению повторения возникшей ситуации.

рекомендации для руководителя государственного органа по усилению контроля за деятельностью конкретного гражданского служащего в связи с возможным конфликтом интересов;

решение о принесении извинений. Указанное решение может быть обращено к гражданскому служащему, являющемуся субъектом (стороной) рассмотрения дела, а также к заявителю либо к третьей стороне в случае допущенных ими необоснованных обвинений. Форма извинений устанавливается Комиссией;

представление руководителю государственного органа о временном отстранении гражданского служащего от выполнения функции, порождающей конфликт интересов, либо о переводе гражданского служащего на равноценную должность в том же или другом государственном органе во избежание конфликта интересов;

представление руководителю государственного органа о применении к гражданскому служащему дисциплинарных санкций, вплоть до увольнения, а при наличии признаков административного правонарушения или уголовного преступления - о передаче информации в правоохранительные органы;

решение о занесении в личное дело гражданского служащего записи о нарушении требований к служебному поведению гражданских служащих.

Решения Комиссии являются обязательными для гражданских служащих данного государственного органа.

Для независимых экспертов работа в Комиссии будет считаться выполнением государственных обязанностей в соответствии с положениями статьи 170 Трудового Кодекса Российской Федерации.

Члену Комиссии - независимому эксперту должно компенсироваться в размере среднего заработка по основному месту работы фактически затраченное время, включая время на дорогу от места основной работы до государственного органа и обратно, если это время в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка по месту основной работы является его рабочим временем.

Статья 19 закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» достаточно четко определила ряд моментов, связанных с созданием комиссии в государственных органах (обязательное присутствие среди членов комиссии представителей ряда структурных подразделений государственного органа, представителя государственного органа по управлению государственной службой, независимых экспертов), вместе с тем большая часть процедурных вопросов должна быть решена Указом Президента Российской Федерации.

Необходимо решить следующие вопросы:

Как достигнуть баланса в деятельности комиссий между пресечением нарушения со стороны государственного служащего и защитой государственного служащего от необоснованных обвинений со стороны третьих лиц, включая средства массовой информации;

- как определить оптимальную численность комиссий;

- как определить такой порядок отбора независимых экспертов и их направления в комиссии конкретных государственных органов, который обеспечил бы реальную их независимость от руководителей соответствующих органов;

- необходимо разработать процедуру деятельности комиссий;

- определить характер решений принимаемых комиссиями (обязательные или рекомендательные);

- определить порядок обеспечения деятельности комиссий (организационный, финансовый и т.п.).

Понятно, что комиссии будут отторгаться массой гражданских служащих, если те будут воспринимать их исключительно или преимущественно как «карательный» орган. Комиссии должны быть ориентированы, прежде всего, на предотвращение возникновения негативных последствий конфликта ин-

тересов, на помощь гражданскому служащему в сложных ситуациях, когда он сам не четко понимает, оказывается ли он в конфликте интересов. Должны быть предусмотрены случаи, когда комиссия обязана выступить в защиту гражданского служащего от необоснованных обвинений. Вместе с тем комиссия вправе рекомендовать руководителю государственного органа наложить на виновного дисциплинарное взыскание (вплоть до отстранения от должности и увольнения с гражданской службы) или передать материалы в правоохранительные органы, если в действиях гражданского служащего усматриваются признаки административного правонарушения или уголовного преступления.

Конфликт интересов на государственной службе представляет собой довольно сложную теоретическую и практическую проблему. Это мало разработанная правовая категория, обладающая неоднозначной характеристикой, размытыми границами между частными, государственными и общественными интересами, тяжело поддающаяся внутреннему и внешнему контролю, имеющая нечеткий, неясный и неполный механизм предотвращения и урегулирования конфликта интересов, не позволяющий применять его напрямую. В настоящее время не разработана процедура ограничения (отказа) государственного служащего от личных интересов, способных привести к конфликту интересов, путем отказа от получения выгоды, доходов, подарков, презентов, передачи ценных бумаг, акций, долей участия в уставных капиталах организаций в доверительное управление в установленном порядке, отсутствуют оценочные критерии эффективности урегулирования конфликта в целях исключения его повторения, не налажена система обучения государственных служащих поведению в условиях конфликта интересов, субъектный состав участников конфликта ограничен исключительно государственными служащими, в то время как замещающие государственные должности лица, имеющие максимальную подверженность вовлечению в конфликтную ситуацию, из сферы регулирования конфликта выпадают.

До сих пор не раскрыты причины и условия, способствующие возникновению и развитию конфликта интересов на государственной службе, не определен перечень типовых ситуаций, при которых он может возникнуть, отсутствует система дифференцированных процедур, направленных на урегулирование конфликта интересов, конкретных методов и форм его разрешения. Думается, что данные проблемы долго еще будут являться вниманием еще многих исследователей, политиков.

Несомненно, что проблемы урегулирования конфликта интересов еще долго будут оставаться под пристальным вниманием политиков и исследователей.

<sup>6</sup> Федосеенко В.А. Административно-правовая регламентация служебного поведения и урегулирования конфликта интересов в системе государственной гражданской службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2008. № 10. С. 44-48.

---

Библиографический список

1. Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Институт конфликта интересов и предотвращение коррупции на государственной гражданской службе // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 2. – С. 19-24.
2. Серов В.М. Правовые основы разрешения конфликта интересов на государственной гражданской службе // Трудовое право для кадровика. – 2007. – № 10.
3. Соколова В.М. Нравственные основы государственной службы России. – М.: РАГС, 2003.
4. Федосеенко В.А. Административно-правовая регламентация служебного поведения и урегулирования конфликта интересов в системе государственной гражданской службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 10. – С. 44-48.
5. Чанов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе: новеллы антикоррупционного законодательства // Административное право. – 2009. – № 2. – С. 19-29.

**Рецензент:** Жукова С.М., доцент кафедры административного и финансового права Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н.



---

## КОЧЕТКОВА ЕЛЕНА АЛЕКСАНДРОВНА

кандидат исторических наук, доцент кафедры теории государства и права  
Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е.Кутафина (МГЮА),  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, koffanich@yandex.ru

## ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИНЦИПОВ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВА

### KOSCHETKOVA ELENA ALEKSANDROVNA

candidate of historical studies, associate professor of the Department of theory of state  
and law, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after  
O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, koffanich@yandex.ru

## DESCRIPTION OF PRINCIPLES THE MECHANISM OF THE STATE

**Аннотация:** В статье рассмотрены проблемные вопросы теоретического и практического понимания принципов механизма государства, исторические и политические особенности их формирования и развития, юридическое оформление. Выделены характерные признаки данных принципов. Проведен анализ содержания отдельных принципов механизма государства, выявлены наиболее эффективные показатели их работы.

**Ключевые слова:** механизм государства, принципы механизма государства, организация и деятельность государственного аппарата.

**Review:** in the article the problem questions of theoretical and practical understanding of the principles of the mechanism of the state, historical and political peculiarities of their formation and development, legal registration. Selected characteristic features of these principles. The analysis of the content of specific principles of the state mechanism, the most effective indicators of their work.

**Keywords:** the mechanism of the state, the principles of the state mechanism, the organization and operation of state apparatus.

Важнейшим показателем качественного функционирования механизма государства выступают принципы его формирования и деятельности. Они не только влияют на саму структуру механизма государства и его конструктивные элементы, но и обеспечивают сам процесс работы механизма. Как отмечал В.С. Нерсесянц «Механизм государства – это не самоцель, а организационная форма и средство реализации суверенной государственной власти в соответствии с требованиями правопорядка и законности. От качества работы этого аппарата, уровня его демократичности и компетентности, от его готовности и способности защитить и удовлетворить права и законные интересы простых людей в существенной степени зависят реальное положение дел в стране и благосостояние народа, мера доверия отдельных лиц и общества в целом к государству»<sup>1</sup>. Учитывая, что механизм государства – это параметр динамический, а не статический, как государственный аппарат, следует особое внимание уделять базовым основным подходам и положениям в его работе.

Собственно о категории принципов механизма государства высказываются достаточно малый круг теоретиков, чаще всего заменяя его понятием принци-

пов организации и деятельности государственного аппарата. Так, понятие принципов механизма государства встречается в учебнике по теории государства и права А.В. Малько. Д.В. Березовский указывает, что под принципами следует понимать «руководящие правовые начала, предписания требования, лежащие в основе формирования, организации и функционирования государственного механизма»<sup>2</sup>.

Под принципами механизма государства следует понимать основополагающие положения его формирования и функционирования, нацеленные на обеспечение наиболее благоприятных условий для его эффективной работы и достижения целей, задач государства. Принципы должны охватывать как саму систему формирования структурных элементов механизма государства, так и процесс их деятельности, принятия и реализации государственных решений, материально-техническое и иное ресурсное обеспечение.

К признакам принципов механизма государства можно отнести:

- это есть основополагающие, наиболее значимые положения, на которых строиться вся система организации и функционирования механизма госу-

---

<sup>1</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Изд-во «Дело», 2009; Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2004. С. 101.

<sup>2</sup> Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2004. С. 101; Лукьянова Е.Г. Теория государства и права. Введение в естественно-правовой курс: учебное пособие. М.: Норма – ИНФРА-М. М., 2011.

дарства, результат объективных общественных и политических процессов;

- они являются подвижными и эволюционно изменчивыми. Некоторые из них приобретают устойчивую форму и используются достаточно длительный период, другие исчезают из государственной практики;

- принципы механизма государства опосредованы политическим режимом, политическим и правовым сознанием нации, идеологией, культурой и традициями политической жизни;

- принципы механизма государства формируются объективно под влиянием множества внутренних и внешних факторов, совершенствуясь в ходе самой государственной управленческой практики;

- формирование новых принципов, их формальное закрепление и общественное обоснование непосредственно связано с государственной волей исходя из направлений и тенденций развития государств с использованием научных теорий и доктрин;

- принципы механизма государства могут иметь четкое юридическое оформление в норме-принципе, либо по смыслу выводиться из нормативных положений, характера и практики функционирования реальной модели механизма государства, либо выступать в качестве «аксиомы», правила, исторически утвердившегося на протяжении длительного времени;

- принципы механизма государства по своей природе носят больше практический, чем теоретический характер;

- данные принципы носят общеобязательный характер и в равной мере распространяются на всех участников государственного управления;

- принципы механизма государства универсальны и должны иметь единое содержательное значение и практику реализации на всех уровнях и сферах государственной системы управления, на всей территории государства вне зависимости от её национально-государственного устройства;

- они достаточно устойчивы и постоянны в рамках определенного типа государства. Могут изменяться путем радикальных реформ, постепенного и последовательного обновления, рецепции.

Принципы механизма государства формируются под воздействием ряда факторов и зависят от характера политического режима в стране, политических и социальных традиций, менталитета нации, исторических условий, рецепции внешних моделей и политических, правовых учений. Как правило, в каждой национальной государственной системе можно выделить ряд специфических, характерных только для неё принципов механизма государства. В системе принципов механизма государства всегда присутствует ведущее, основополагающее положение, которое предопределяет всю структуру организации

и деятельности механизма в соответствии с историческими и политическими конъюнктурами. Именно от него зависят и производные принципы, которые в целом должны представлять взаимосвязанную и взаимообусловленную систему.

К таковым базовым принципам механизма государства, например, в Киевской Руси относился принцип десятичной системы организации управления, в Московском государстве – воеводско-приказная система управления и принцип местничества, при абсолютизме XVIII – XIX вв. – бюрократическая система организации и функционирования механизма государства, в советском государстве – командно-административная система. На современном этапе российский механизм государства больше тяготеет к бюрократически-технократической системе управления, как и большинство развитых политических систем.

Консерватизм и устойчивость приобретают только те принципы, которые эффективно апробировали себя в разных политических ситуациях и позволяют добиться наибольшего результата в реализации поставленных перед государством целей и задач. Копировать данные принципы достаточно сложно, т.к. они взращены собственными внутренними политическими процессами, ассимилированы в собственном государственном аппарате и отражают политическое и правовое сознание определенной нации в конкретных исторических условиях. В.С. Нерсисянц также напрямую соотносил принципы механизма государства с типом и формой самого государства<sup>3</sup>, что выступает вполне закономерно и доказательно<sup>3</sup>. Для каждого формационного типа государства можно определить свой ведущий принцип формирования и функционирования механизма государства. Так, для феодальных государств был характерен принцип вассально-служебной системы построения механизма государства. Как правило, функционирование системы власти напрямую связывалось с исполнением служебно-зависимых обязанностей по отношению к носителю высшей власти или более высокому феодальному чину. Зачастую использовался механизм аристократического, наследственного отправления государственной службы, без привязки к профессиональным и личным качествам.

Ярким примером такой модели организации механизма государства была система местничества в Российском государстве. Как отмечал В.О. Ключевский «местничество устанавливало не фамильную наследственность служебных должностей, а наследственность служебных отношений между аристократическими фамилиями»<sup>4</sup>. Поэтому централизация носила очень условный характер, т.к. функционирование механизма государства не было поставлено в зависимость от единого центра управления и конт-

<sup>3</sup> Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.С. Нерсисянца. М.: Норма, 2004. С. 102; Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. Изд. 3-е, перераб и доп. М.: Эксмо, 2008; Радько Т.Н. Теория государства и права: учебник для бакалавров / Т.Н. Радько, В.В. Лазарев, Л.А. Морозова. М.: Проспект, 2013. С. 516.

<sup>4</sup> Ключевский В.О. Русская история. М.: Изд-во Эксмо, 2005. С. 305.

роля, от личных заслуг служилых, от исключительной воли государя. Следует, бесспорно, согласиться с Ключевским, что местничество фактически создавало систему «служебной солидарности», взаимной ответственности, круговой поруки родственников в рамках одной аристократической фамилии.

В период абсолютистских монархических государств XVII – XVIII вв. повсеместно господствующей моделью механизма государства становится бюрократическая, строго централизованная система управления, что напрямую обусловлено характером самой верховной власти. Качественное улучшение функционирования механизм государства было связано с привлечением к государственной службе лиц, обладающих соответствующими знаниями, навыками и способностями, имеющими интерес к карьерной службе и государственной поддержке. Особое значение имело улучшение технической, организационной и правовой составляющих механизма государства, с четким перераспределением должных компетенций. Данная система механизма государства действовала безотказно вне зависимости от политической ситуации в стране, от личности самого монарха. Строгая иерархичность и субординация позволили создать более эффективную модель действия механизма по реализации отдельных функций государства и внутригосударственного контроля.

Современная российская модель механизма государства практически полностью трансформировала предшествующие принципы его организации и деятельности, больше опираясь на опыт европейских стран, чем собственные исторические традиции. Это объективно закономерно и подтверждается диалектическими законами.

Большинство современных авторов рассматривают принципы механизма государства не в качестве самостоятельной категории, а опосредовано через принципы государственного аппарата, что представляется не совсем верным. К таким принципам В.С. Нерсисянц, например, относил: принцип законности, иерархичности, разграничения компетентности, разделение властей на три самостоятельные ветви власти, демократизм. М.Н. Марченко выделяет только принципы организации и деятельности государственного аппарата, не отграничивая их от механизма государства<sup>5</sup>. К наиболее общим и значимым он относит: принцип оптимальности построения и функционирования государственного аппарата, эффективность, законность и конституционность, высокий профессионализм государственных служащих, соблюдение этических правил и политической лояльности, разделение властей.

Д.В. Березовский подразделяет принципы механизма государства на общие и частные<sup>6</sup>. Общие принципы определяют основу государственного механизма в целом и содержатся в конституционных

нормах: принцип народовластия, законности, разделения властей, федерализма, гуманизма. Частные принципы организации и деятельности механизма государства затрагивают отдельные его стороны и выражаются в принципах деятельности его отдельных систем. К таковым, например, относятся принципы государственной службы РФ: равный доступ граждан к государственной службе, взаимосвязь государственной и муниципальной службы, открытость государственной службы и её доступность общественному контролю, профессионализм и компетентность государственных служащих.

Представляется целесообразным классифицировать принципы механизма государства по ряду оснований: общие и частные, принципы формирования и функционирования (организации и деятельности) механизма государства, принципы государственного аппарата и собственно организации и функционирования механизма государства.

Традиционно к общим принципам механизма государства относят такие конституционно закрепленные принципы как народовластие или демократизм (статья 3 Конституции РФ), гуманизм (статья 2 Конституции РФ), федерализм (статьи 11, 77), разделение властей (статья 10), законность (статья 15).

Частные принципы организации и функционирования механизма государства получили наиболее общее выражение в ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 05.10.2015). Согласно статье 4 данного закона принципами государственной службы выступают:

- приоритет прав и свобод человека и гражданина (фактически интерпретация принципа гуманизма);
- единство правовых и организационных основ федеральной гражданской и гражданской службы субъектов Российской Федерации (принцип федерализма);
- равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего (интерпретация принципа народовластия и равноправия);
- профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- стабильность гражданской службы;
- доступность информации о гражданской службе;
- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

<sup>5</sup> Марченко М.Н. Проблемы общей теории государства и права: учебник. Т. 1. М.: Велби, Проспект, 2007. С. 78.

<sup>6</sup> Григорьев А.В. Современная юридическая наука о принципах организации и функционирования механизма государства // Вестник Пермского университета. 2012. № 1 (15). С. 32.

- защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

В статье 60 данного ФЗ содержатся ещё ряд приоритетных принципов, напрямую связанных с необходимостью формирования качественного кадрового состава государственного аппарата, как назначение на должности гражданской службы с учетом их заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств; совершенствование профессионального мастерства государственных служащих. В статье 4 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» особое внимание уделяется принципу гласности и информированности о состоянии законности в стране.

Отдельные федеральные законы, например как ФЗ «О статусе судей в Российской Федерации», ФЗ «О полиции», ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другие, содержат ещё ряд специальных принципов их организации и деятельности, которые могут быть отнесены к частным принципам механизма государства, т.к. существенно влияют на результативность государственного управления и способствуют решению задач государства.

Более подробно необходимо рассмотреть частные принципы механизма государства. К таковым целесообразно отнести:

- принцип *рациональной организации* показывает формирование наиболее оптимальной и эффективной модели механизма государства в реальных действующих государственно-политических условиях. Данный подход был научно обоснован М. Вебером в работе «Хозяйство и общество». Бюрократию он рассматривал как наиболее рационально организованную конструкцию, а рациональность, собственно, выступала признаком её обезличенного функционирования. Именно последнее является гарантией от произвола государственных чиновников и исполнителей.

Рациональная модель бюрократического правления возможна по М. Веберу только в системах, с формальным, строго законодательным закреплением статуса государственных служащих. При этом должны соблюдаться следующие условия: государственные служащие должны быть лично свободными и подчиняться власти только по вопросам их управленческого статуса; наличие четкой иерархии государственных должностей; распределение компетенций; занятие должностей должно осуществляться на основе добровольного соглашения, контракта; установление специальных требований к кандидатам и сдача ими квалификационного экзамена; назначение вознаграждения в виде постоянного денежного содержания; государственная должность должна рассматриваться как единственный и основной род занятия чиновника; карьерный рост непосредственно связан с личными качествами управленца; государственный служащий не должен иметь права на монополизацию занимаемой должности; в рамках служебной рабо-

ты он должен подчиняться установленным дисциплинарным требованиям и соответствующему контролю; чиновник должен исполнять свои функции «без гнева и пристрастия».

Рациональность нацелена на выявление потребностей, сильных и слабых сторон функционирования механизма государства, как инструмент быстрого и адекватного реагирования на изменяющиеся общественные, экономические и политические условия. Механизм государства не застывшее явление, поэтому наиболее важным выступает умение государственной власти оперативно реагировать на новые потребности, трансформировать и отказываться от неработающих элементов, рационально формировать систему государственного аппарата, отвечающим сегодняшним целям и задачам, реальным объективным потребностям.

- принцип *централизма* должен выступать одним из ведущих не только для построения самой системы организации власти, но и охватывать финансовую политику, и главное, сферу исполнения нормативных и административных положений. Централизм вполне допускает определенную автономию государственных структур, местного самоуправления в рамках их компетенций. Наличие элементов инициативы и творческой активности должно сочетаться с конкретной формой ответственности каждого государственного служащего за выполняемую деятельность. Централизм должен распространяться не на методы работы, а на систему контроля за качеством государственного управления и своевременностью выполнения поставленных задач.

Принцип централизма может проявлять себя на разных уровнях: во-первых, он устанавливает четкие границы взаимоотношений вертикального и горизонтального подчинения структур государственного аппарата; во-вторых, он отражает взаимодействие общего, государственного управления и специального, ведомственного или федерального и регионального; в-третьих, он напрямую связан как с системой управления, законодотворческим процессом, так и с системой контроля и проверки исполнения государственных программ и решений. Отсутствие или слабость централизма приводят к дезорганизации механизма государства, как целостной системы, т.к. страдает главное связующее звено – взаимодействие всех структурных элементов.

- *координация и субординация* выступают одними из принципов именно рациональной организации и функционирования механизма государства. Решение определенных государственных задач требует четкого разграничения вопросов ведения и ответственности за их выполнение. Однако тенденция роста численности управленческого аппарата только усложняет этот процесс, т.к. для решения определенной задачи теперь требуется включение нескольких иерархических государственных структур, распределение между ними полномочий, многоуровневый контроль за их деятельностью. Как точно отметил М. Крозье, бичом современных систем является чрезмерно раздутая иерархическая пирамида управления

заместителей, средних начальников<sup>7</sup>. Они функционально взаимосвязаны друг с другом, перекладывая задачи по лестнице от вышестоящих к нижестоящим структурам. Никто уже толком не знает, кто и за что действительно несет ответственность и каким образом принимаются решения. Поэтому в современных бюрократических системах координация и субординация требуются на каждом уровне управления и исполнения.

В идеале же координация и субординация должны выполнять другое назначение – способствовать эффективному принятию решений разных государственных структур для обеспечения реализации определенной функции и задачи государства, противостоять местничеству, произволу управленческих структур. Координация должна пониматься как взаимодействие и сотрудничество, а не централизованная модель руководства верхами низов. Субординация должна выражаться с строгой соподчиненности и беспрепятственном управлении сверху вниз, без наличия параллельных сильно разветвленных структур власти.

- наличие *финансового контроля* за функционированием механизма государства должно быть неотъемлемым элементом государственной системы. Это один из эффективных рычагов контроля за расходованием средств и достижением необходимых результатов. Правильно организованный финансовый контроль способен как выявить фактическое состояние дел по реализации определенных функций государства, по эффективности системы управления, так и спрогнозировать конечные сроки, результаты достижения целей. Главное назначение финансового контроля – быстрая, объективная, адекватная оценка ситуации в функционировании отдельной сферы механизма государства. Если выявлен сбой, отставание или невозможность достижения цели, должен быть предложен новый план с корректирующими мерами.

В Российской Федерации в рамках бюджетного, налогового права система финансового контроля достаточно четко проработана, как область действия контрольных полномочий Счетной палаты в отношении федерального бюджета, федеральных внебюджетных фондов и федеральной собственности; сфера работы Законодательных (представительные) органы субъектов РФ в рамках своих региональные контрольно-счетных органов, которые осуществляют контроль исполнения региональных бюджетов, в том числе контроль законного и эффективного использования средств, использования региональных имущества и собственности и т.д.; компетенция Казначейств и налоговых структур. Однако наличие достаточно большого количества надзорных ведомств ещё не есть гарантия эффективности их работы, потому что они сами выступают составной частью всей бюрократической системы управления. Возможно более эффективным станет создание системы обще-

ственного контроля за расходованием государственных средств, но только при наличии более открытой и гласной системы управления.

- *профессионализм* работы государственного аппарата необходим для эффективного функционирования всего механизма государства, т.к. результативность обеспечивается не столько финансовыми вложениями и нормативными правилами, сколько наличием у управленцев и исполнителей умений точно, качественно реализовывать поставленные задачи. Профессионализм должен отражать наличие у государственного служащего соответствующих субъективных и объективных критериев подготовки – от уровня специальной подготовки и знания системы государственного управления, опыта практической работы до личностных, психологических характеристик, составляющих профессиограмму государственного служащего. На современном этапе широко применяются различные методики повышения качества профессиональной подготовки государственного аппарата от квалификационных экзаменов до регулярных аттестаций, повышение квалификации, стажировки. Однако формализм в их использовании, отсутствие эффективно работающих системы быстрой ротации управленческих кадров, реальной ответственности за невыполнение поставленных задач дискредитируют их значение и результативность.

- *контроль и механизм ответственности* выступают значимыми принципами функционирования любой системы управления, т.к. позволяют удерживать её в нормативно закреплённых рамках и правилах работы, определенных компетенциях. Но если сама централизованная, иерархическая система управления изначально базируется на вертикальном контроле за выполнением изданного ей решения, то внешний контроль приобретает наибольшую практическую актуальность и важность. Эффективный контроль возможен только при привлечении общественного элемента, заинтересованного исключительно в положительном результате с наименьшими потерями и затратами. Параллельно с внутренним бюрократическим контролем должен иметь место даже более значимый внешний, общественный контроль. Только эффективная и хорошо внутренне организованная система общества способна противостоять «господству чиновников» и бюрократии. Общественный контроль должен присутствовать на всех уровнях организации и функционировании механизма государства, но наиболее он значим на этапе оценки качества выполняемой работы и получения результатов.

Государство должно не только легитимно закрепить все правомочия общественного контроля, но и легализовать, а главное, реально допустить их к выполнению данной общественной функции. Для этого необходимо в полном объеме обеспечить оперативность в их работе, гласность, открытость и про-

<sup>7</sup> Григорьев А.В. Современная юридическая наука о принципах организации и функционирования механизма государства // Вестник Пермского университета. 2012. № 1 (15). С. 33.

зрачность работы всего государственного аппарата, объективность и всесторонность в оценке всех структур и элементов механизма государства.

В этой сфере существуют две существенные проблемы: упорное отсутствие желания системы управления допускать внешний контроль и традиция работать как замкнутая, закрытая система со своими законами, правилами и служебными отношениями, и крайне пассивное поведение самого общества, не готового и не имеющего особого рвения, реально брать на себя функции осуществления общественного контроля за государственным аппаратом. Взаимное доверие государственного аппарата и общества способно уравновесить все противоречия. Механизм государства и общество – это не две самостоятельные и независимые системы, которые живут ради себя и для себя. Их цели и интересы в идеале должны совпадать и они должны быть тесно взаимообусловлены и подконтрольны.

- *беспристрастность*, как один из основных принципов функционирования механизма государства, должна обеспечивать его самостоятельность от чьих-либо общественных и политических интересов, предпочтений и взглядов. С одной стороны законодатель предусмотрел возможные нарушения и закрепил их в форме норм-запретов в рамках ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 17) и ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ст. 14), ФЗ «О полиции» (ст. 7). Однако, предусмотреть и запретить все возможные методы воздействия на систему управления достаточно сложно, тем более, что всегда имеют место возможности их обойти. Соответственно единственным целесообразным путем является жесткий общественный контроль за деятельностью государственных служащих, гласность, прозрачность их деятельности. Социальную справедливость способен отстаивать только принципиальный, нравственно устойчивый индивид. «Служить на благо общества без политических предпочтений и ангажированности», без учета личных интересов, невзирая на статусные, конфессиональные и национальные воззрения должно быть обязательным, непрерываемым профессиональным требованием, не терпящим оправданий и послаблений, ссылок на существующие традиции и систему. Это требует наличия развитых личностных характеристик – долга и чести.

Само общество и государство не должны допускать даже намеков на дискредитацию поведения и деятельности госслужащих в служебное и внеслужебное время, пресекая, осуждая подобное, однозначно лишая статусного положения. Только чистота кадров и их работы будет заслуживать авторитета общества.

- принцип *формализма* понимается как умение и строгая обязанность всех элементов государственного аппарата действовать в рамках существующих

законов и нормативных предписаний. Фактически он должен быть направлен на предотвращение управленческой самостоятельности и выражаться в выполнении соответствующими структурами определенных, четко обозначенных функций и задач. Это позволяет конкретизировать объем работы, имеющиеся методы, средства и финансовые возможности. Должны иметь место и законодательно закреплённые гарантии от бюрократических злоупотреблений, как, например, строгий порядок распределения компетенций между ведомствами, выборность и сменяемость государственных служащих, иерархический и общественный контроль. В этой связи стоит говорить о формализме как об обязательном атрибуте механизма государства.

Но у формализма тоже должны быть рациональные рамки и границы, т.к. нарушение его дисбаланса как раз и приводит к бюрократической волоките, злоупотреблению властью. На эти недостатки указывают ряд европейских ученых Р. Блау, Р. Мертон, Г. Туллоу, Г. Бенвенисте. Один из недостатков – чрезмерная увлеченность бюрократов правилами, что и приводит к классическому бюрократизму. Как отмечал Р. Мертон «Эффективная бюрократия требует надежности реакции и строгой приверженности правилам. Подобная приверженность правилам ведет к их трансформации в абсолют, они не рассматриваются более как средства к достижению некоей цели»<sup>8</sup>. Главным акцентом их работы становится строгое и неукоснительное исполнение требований правовых норм, что приводит к жесткой формализации принятия решения. Строгий порядок поведения преобладает над содержанием и в итоге над эффективностью, быстротой принятого решения. Это и есть патологическая болезнь всех современных бюрократических систем, главным симптомом которой выступает формально-бюрократическое, канцелярское правопонимание.

- *гласность, открытость* в работе механизма государства обеспечивают качественную сторону его функционирования и возможность обеспечения общественного контроля. Именно данные принципы способны снизить риски бюрократизма в работе государственного аппарата, повысить участие самого общества в решении целей и задач государства. Нельзя не согласиться с позицией, высказанной В.И. Лениным, что «государство сильно тогда, когда массы всё знают, обо всем могут судить и идут на всё сознательно»<sup>9</sup>.

Формы, способы и методы их реализации – многовариантны и во многом зависят от самого государственного режима, уровня развития демократических элементов в стране, готовности самого государственного аппарата к открытому диалогу с обществом, качества информационной доступности и обеспеченности населения. Даже наличие наиболее опти-

<sup>8</sup> Фастович Г.Г. К вопросу о реализации принципа эффективности в деятельности механизма государства Российской Федерации: общетеоретические аспекты // Право и государство: теория и практика. 2010. № 12 (72). С. 23-25.

<sup>9</sup> Ленин. В.И. Полн. собр. соч., Т. 35. С. 21.

мальной системы управления, достаточных финансовых вложений, хорошей нормативной базы не является гарантией реализации определенных задач государства, т.к. отсутствие общественной поддержки, понимания их сущности и необходимости чаще тормозят их достижение и не позволяют получить нужный результат. Открытость обеспечивает прозрачность всех государственных процессов, возможность контроля за материально-финансовой базой и качеством работы государственных служащих.

- *научное планирование*, как и прогнозирование эволюции развития механизма государства, лежат в основе действующей и будущей его системы. Механизм государства – это сложнейшая взаимосвязанная система, которая в идеале не должна постоянно реформироваться, но и не становится косной, устаревшей, не соответствующей новым жизненным потребностям. Государственная власть должна иметь четкую стратегию развития государства на достаточно длительный исторический период, нацеленную на опережение политических процессов с учетом научных прогнозов и новых доктрин. Без научного осмысления, критического анализа невозможно внедрение в механизм государства новых элементов, конструкций и принципов. Научно-доктринальный путь совершенствования механизма государства выступает одним из ведущих, наравне с самой практикой, т.к. все объективные процессы изменений механизма обязательно проходят научное обоснование и доказывание.

- *экономичность* системы организации и функционирования механизма государства. Стоимость организации и содержания государственного аппарата не должны превышать затрат на реализацию самих функций государства и в десятки раз быть меньше.

Цель государства не содержать огромный штат чиновников, без которых невозможно функционирование механизма государства, а наиболее рационально и эффективно обеспечивать достижение поставленных целей и задач ими. Гипотеза о том, что увеличение численности государственного аппарата будет прямо пропорционально улучшению качества его работы и соответственно механизма государства не подтверждена ни одной государственной моделью. Закон перехода количественных изменений в качественные будет распространяться не на государственный аппарат, а на механизм его деятельность и функционирования: чем лучше и качественнее будут результаты выполненной ими работы, тем быстрее и эффективнее будет достигнута поставленная задача. Дорогостоящий государственный аппарат, скорее тяжелый балласт в механизме государства, который только раздражает общественное мнение и препятствует социальному взаимодействию. Финансовое поощрение должно обеспечиваться результативностью деятельности государственных служащих, а не просто статусным местом.

Таким образом, принципы построения и деятельности всего механизма государства играют одну из самых определяющих ролей, т.к. от их рационального использования и эффективности работы будет напрямую зависеть результативность всего государственно-управленческого процесса и реального достижения стоящих перед государством задач. Приоритетными должны стать принципы открытости и профессионализма организации и функционирования механизма государства, которые во многом должны быть обусловлены наличием конкурентоспособной, ответственной, ротационной системой государственного управления.

#### Библиографический список

1. Григорьев А.В. Современная юридическая наука о принципах организации и функционирования механизма государства // Вестник Пермского университета. – 2012. – № 1 (15). – С. 14-26.
2. Ленин. В.И. Полн. собр. соч., Т. 35. – С. 211.
3. Лукьянова Е.Г. Теория государства и права. Введение в естественно-правовой курс: учебное пособие. – М.: Норма, ИНФРА-М., 2011. – 208 с.
4. Марченко М.Н. Проблемы общей теории государства и права: учебник. Т. 1. – М.: Велби, Проспект, 2007. – 504 с.
5. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. – М.: Изд-во «Дело», 2009. – 528 с.
6. Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. Изд. 3-е, перераб и доп. – М.: Эксмо, 2008. – 384 с.
7. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.С. Нерсесянца. – М.: Норма, 2004. – 553 с.
8. Радько Т.Н. Теория государства и права: учебник для бакалавров / Т.Н. Радько, В.В. Лазарев, Л.А. Морозова. – М.: Проспект, 2013. – 576 с.
9. Фастович Г.Г. К вопросу о реализации принципа эффективности в деятельности механизма государства Российской Федерации: общетеоретические аспекты // Право и государство: теория и практика. – 2010. – № 12 (72). – С. 23-25.

**Рецензенты:** Смирновская С.И., заведующий кафедрой теории и истории государства и права Оренбургского государственного аграрного университета, к.ю.н.; Цибарт Е.Э., декан юридического факультета Оренбургского государственного аграрного университета, к.ю.н, доцент.

---

## **СКУРАТОВ ИВАН ВИКТОРОВИЧ**

кандидат исторических наук, доцент кафедры теории государства и права Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimlsa.edu.ru

## **ЖИЛКИБАЕВ САНАТ НУРБОЛОВИЧ**

студент 3 курса Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), prozrach@mail.ru

## **БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ. КИТАЙСКИЙ ОПЫТ**

### **SKURATOV IVAN VIKTOROVICH**

candidate of legal sciences, associate professor of the Department of of theory of state and law of Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimlsa.edu.ru

### **ZHILKIBAEV SANAT NURBOLOVICH**

3th year student of the Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSLA), prozrach@mail.ru

## **THE FIGHT AGAINST CORRUPTION. CHINESE EXPERIENCE**

**Аннотация.** В данной статье изучен опыт борьбы с коррупцией в КНР. РФ необходимо строить свою собственную национальную модель борьбы с коррупцией учитывая уже применяемые в других странах юридические конструкции и технологии.

**Ключевые слова:** коррупция, взятка, коррупция в КНР, борьба с коррупцией в Китае, антикоррупционная система КНР, законодательство КНР, уголовное законодательство КНР, пропаганда, профилактика.

**Review.** This article studied the experience of fighting corruption in China. Russian Federation should build its own national model to combat corruption, given an already used in other countries, legal structures and technology.

**Keywords:** corruption, bribery, bribe, corruption in China, the fight against corruption in China's anti-corruption system of China, the PRC law, the criminal law of China, advocacy, prevention.

«Мягкой рукой с преступностью не повоюешь и социальные уродства не выведешь». Дэн Сяопин (1904-1997 гг.), китайский государственный деятель и реформатор.<sup>1</sup>

КНР – пример современного огромного быстрорастущего государства, ставшего «второй экономикой мира», новой сверхдержавой современности. Это страна, которая смешивает, казалось бы, несовместимое, что не мешает ей бурно развиваться и, при этом, сохранять традиции. Помимо проблем социально-экономического, отчасти политического и национального, внешнеполитического характера, нашему соседу приходится бороться и с коррупцией. России стоит учитывать этот поучительный опыт. Ведь по меж-

дународным оценкам уровня коррупции и эффективности антикоррупционной политики КНР занимает примерно среднее положение в мире.<sup>2</sup>

Коррупция в Китае началась тогда же, когда появилось само китайское государство: пять тысяч лет назад. Но и борьба с этим злом была жестокой: различные виды смертных казней, телесные наказания, наказания позором (потеря лица) и конфискации имущества.

*Ещё в те далекие годы два учения предлагали пути решения проблемы:*

- *легизм или учение фацзя:* верховенство права, жестокие наказания за его нарушения, уничтожение внешнего проявления коррупции;

- *конфуцианство:* разум, гуманизм, доверие и остальные добродетели должны править в обществе,

---

<sup>1</sup> Макаров А.В., Жукова А.С. Явление коррупции в Китае и реальность современной России: вопросы совершенствования законодательной базы. // Международное публичное и частное право. 2012. № 2. С. 32.

<sup>2</sup> Смирнова Л.Н. Борьба с коррупцией в Китае: Конвенция ООН против коррупции и «особая китайская модель» // Вестник МГУ. Серия 12. Политические науки. 2015. № 2. С. 80.



а регулировать отношения должен ритуал: профилактика в корне неправомерного поведения должностных лиц («благородных мужей») и исправление виновности лиц путем стыда и совести.

В итоге концепции легизма и конфуцианства составляют вместе с трансформированной коммунистической идеологией и современной юриспруденцией теоретический, идеологический и морально-этический каркас, стержень антикоррупционной политики в КНР.

**С теоретической и практической стороны китайского уголовного права в настоящее время существует два вида обозначения борьбы с коррупцией в Китае, два вида её восприятия: уголовно – правовое и политико-нравственное обозначение.**

**Уголовно-правовая борьба с коррупцией в Китае.**

Коррупция обозначается следующими терминами: тань у (хищение, казнокрадство) и хуэйлу (взятничество, подкуп). Именно так она отображена в УК КНР 1997 г. в специальной Главе 8. Коррупция и взяточничество. Наиболее часто обвинения и приговоры в отношении государственных чиновников касаются четырех преступлений совокупно: получение взятки (ст. 385-386), хищение (ст. 382-383), злоупотребление служебным положением в корыстных целях (ст. 397 УК КНР) и незаконное обогащение (ст. 395; в законодательстве КНР это преступление присутствовало ещё с 1988 года (задолго до принятия Конвенции ООН против коррупции и её ст. 20).<sup>5</sup>

Действует официальное следствие и судебное разбирательство с вынесением судебного приговора согласно УПК КНР и жесткого наказания.

*Виды наказаний по УПК КНР.*

*Лишение свободы на различные сроки:*

- свыше 100 тыс. юаней, — наказывается лишением свободы свыше 10 лет;
- свыше 50 тыс. юаней, но менее 100 тыс. юаней, — лишение свободы более 5 лет;
- свыше 5 тыс. юаней, но менее 50 тыс. юаней, — от 1 года до 7 лет;
- менее 5 тыс. юаней при отягчающих обстоятельствах, — до 2 лет или арест;
- при смягчающих обстоятельствах организацией или вышестоящими органами применяются административные меры наказания;

*Пожизненное заключение или, при особо отягчающих обстоятельствах, смертная казнь немедленно или с правом отсрочки в 1-2 года путем расстрела или введением смертельной инъекции с конфискацией имущества или без таковой по взяточничеству и хищению.*

Согласно новым поправкам большинство смертных приговоров для коррупционеров, на которых действовала отсрочка на два года,<sup>7</sup> теперь будет заменена на пожизненное заключение.<sup>7</sup> Максимальное же наказание за злоупотребление служебным положением в корыстных целях при отягчающих обстоятельствах – 10 лет лишения свободы и по незаконному обогащению - 10 лет лишения свободы с конфискация той части имущества, законность источников которой чиновник не смог объяснить.<sup>9</sup>

Проект планирует ужесточить ответственность за совершение коррупционных преступлений. Предлагается ввести в качестве дополнительного наказания штрафы при совершении отдельных преступлений (ст. 164, 390, 391, 392, 393 УК КНР), а также сократить возможности освобождения от уголовной ответственности (ст. 390 УК КНР).

В УК КНР будет введена новая статья: за подкуп ближайших родственников государственного служащего и тесно связанных с данным государственным служащим (включая государственных служащих в отставке) лиц в целях извлечения незаконных интересов. Данное преступление будет наказываться лишением свободы на срок до 2 лет или краткосрочным арестом, а также штрафом; при наличии отягчающих обстоятельств или причинения значительного ущерба государственным интересам – лишением свободы на срок от 2 до 5 лет, а также штрафом; при наличии особо отягчающих обстоятельств или причинения особо крупного ущерба государственным интересам – лишением свободы от 5 до 10 лет, а также штрафом. Кроме того, народные суды в соответствии с предлагаемыми проектом изменениями смогут в целях превенции запрещать лицам, совершившим должностные преступления, занимать соответствующие должности в течение 5 лет со дня окончания исполнения наказания.<sup>10</sup>

**Политико-нравственная борьба с коррупцией в Китае.**

Коррупция – разложение, загнивание (с кит. фубай). Считается, что этот термин берет истоки из

<sup>3</sup> Шмелева К.Л. КНР против коррупции: стратегия, практика, криминологическая оценка // Российский следователь. 2010. № 7. С. 34.

<sup>4</sup> УК КНР 1978 г. в редакции от 1997 г. // Бизнес в Китае. Ст. 382; 384-396. URL: <http://www.asia-business.ru/law/law1/criminalcode/> (дата обращения: 09.03.2015).

<sup>5</sup> Смирнова Л.Н. Борьба с коррупцией в КНР: международный опыт и «особая китайская модель»: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2014. С. 68-69. URL: [http://polit.msu.ru/pub/DISS\\_accsept/Smirnova\\_DISS.pdf](http://polit.msu.ru/pub/DISS_accsept/Smirnova_DISS.pdf) (дата обращения: 04.09.2015).

<sup>6</sup> УК КНР 1997 г. // Бизнес в Китае. Ст. 48; 50; 383; 386. URL: <http://www.asia-business.ru/law/law1/criminalcode/> (дата обращения: 09.03.2015).

<sup>7</sup> 7 фактов о последних изменениях в Уголовном кодексе КНР. // Южный Китай. 01.09.2015. URL: <http://south-insight.com/node/217387> (дата обращения: 01.09.2015).

<sup>8</sup> УК КНР 1978 г. в редакции от 1997 г. // Бизнес в Китае. Ст. 397. URL: <http://www.asia-business.ru/law/law1/criminalcode/> (дата обращения: 09.03.2015).

<sup>9</sup> УК КНР 1978 г. в редакции от 1997 г. // Бизнес в Китае. Ст. 395. URL: <http://www.asia-business.ru/law/law1/criminalcode/> (дата обращения: 09.03.2015).

<sup>10</sup> Проект 9-го изменения в Уголовный кодекс КНР. // CNLegal.ru 08.12.2014. URL: [http://cnlegal.ru/criminal\\_law/criminal\\_law\\_9\\_amendment\\_draft/](http://cnlegal.ru/criminal_law/criminal_law_9_amendment_draft/) (дата обращения: 12.09.2015).

работ классиков марксизма-ленинизма и основателя КПК Мао Цзэдуна, когда характеризовалось буржуазное националистическое правительство Гоминьдана. В настоящий момент этот термин активно использует правящая партия для очищения своих рядов от всех лиц, замешанных в антиобщественных, корыстных и аморальных действиях, которые используют свое должностное положение для получения чрезмерных и неоправданных льгот, выгод и привилегий, присвоения и вымогательства товарно-материальных ценностей, получения лично или через посредника материальных ценностей, выгод имущественного характера.<sup>11</sup> Если в этих преступлениях не было формального состава коррупционных преступлений, то это дело окончательно разрешается Центральной комиссией по проверке дисциплины (ЦКПД) КПК или комиссией на местах с проведением внутреннего партийного расследования (задержания, «двойное указание» с кит. «шунангуй») и вынесения решения о ликвидации членства в партии, лишения всех должностей, возмещения всего материального ущерба или наложении административного наказания.<sup>12</sup>

Причем, *как и в уголовно-правовом, так и в политико-нравственном статусе* коррупционных преступлений в Китае возможны случаи оправдания или мягкого наказания по смягчающим обстоятельствам.

Так статья 383 УК КНР 1997 г. предписывает, что «лицу, совершившему действия, расцениваемые как индивидуальная коррупция в размере свыше 5 тыс. юаней, но менее 10 тыс. юаней, в случае раскаяния после совершения преступления и добровольного возврата присвоенного, наказание может быть смягчено, либо данное лицо может быть освобождено от уголовного наказания. В указанном случае организацией или вышестоящими органами применяются административные меры наказания».<sup>13</sup> В 2007 г. Центральная комиссия по проверке дисциплины (ЦКПД) КПК выпустила указ, который предусматривал «снисходительность» в отношении тех, кто добровольно сознаются в коррупции. Примечательно, что *в первый месяц* 1790 человек пришли с повинной, вернув государству 10,2 млн. долл. США. Всего же с 2007-2011 гг. 140.660 государственных чиновников вернули полученные взятки в размере 89,18 млн. долл. США.<sup>14</sup>

Также китайские власти продолжают анализировать и проводить исследования опыта правоприменения по борьбе с коррупцией сегодня. Летом 2014 г. в Пекине был учрежден Институт исследований правовых основ борьбы с коррупцией.<sup>15</sup>

Современное *китайское антикоррупционное законодательство* признано одним из наиболее проработанных всеобъемлюще охватывая всех субъектов преступления и *состоит из нескольких блоков.*

#### Официальное законодательство.

Законы, принимаемые ВСНП и его Постоянным комитетом, и иные нормативные правовые акты, принимаемые Госсоветом КНР:

УК КНР 1997 г.;

Закон «Об отмывании денег» 1997 г. с поправкой 2006 г.;

Закон «О государственных служащих» 2005 г.<sup>16</sup>

Ратификация принципов и нормы международного права.

Китай на современном этапе активно ратифицирует и применяет общепринятые принципы и нормы международного права по борьбе с коррупцией: полная ратификация в 2005 г. «Конвенции ООН против коррупции».<sup>17</sup> По состоянию на ноябрь 2014 г. Китай подписал с зарубежными странами 39 договоров об экстрадиции преступников и 52 договора о взаимной правовой помощи при расследовании уголовных дел.<sup>18</sup> Поэтому даже бегство за границу с прихваченными «народными миллионами» не проходит без ответа.<sup>19</sup>

#### Партийное законодательство.

Действующее партийное законодательство и его нормативные акты достаточно эффективно компенсируют недостаток государственного нормативного регулирования коррупционной деятельности чиновников и по совместительству членов КПК. Это Устав КПК 2012 г., Постановление о порядке проверок комиссиями по проверке дисциплины КПК и иные нормативные акты и правовые документы, изданные ЦК КПК и ЦКПД КПК.<sup>20</sup>

Четвёртый Пленум ЦК КПК 18-го созыва 22-23 октября 2014 года, который был полностью посвящен «главным вопросам всеобъемлющего продвижения верховенства закона», особо возносит комплекс реформ по управлению государством на

<sup>11</sup> Шмелева К.Л. КНР против коррупции: стратегия, практика, криминологическая оценка. // Российский следователь. 2010. № 7. С. 34.

<sup>12</sup> Комментарии к Особой части УК КНР 1978 г. в редакции от 1997 г. Бизнес в Китае. URL: <http://www.asia-business.ru/law/law1/criminalcode/> (дата обращения: 09.03.2015).

<sup>13</sup> УК КНР 1978 г. в редакции от 1997 г. // Бизнес в Китае. Ст. 383 URL: <http://www.asia-business.ru/law/law1/criminalcode/> (дата обращения: 09.03.2015).

<sup>14</sup> Подолько Е. Борьба с коррупцией – гарантия процветания Китая // Следователь. 2011. № 2. С. 58.

<sup>15</sup> В Китае учрежден Институт исследований правовых основ борьбы с коррупцией. // ИА Синьхуа. 24.06.2014. URL: [http://russian.news.cn/china/2014-06/24/c\\_133434082.htm](http://russian.news.cn/china/2014-06/24/c_133434082.htm) (дата обращения: 09.03.2015).

<sup>16</sup> Макаров А.В., Жукова А.С. Явление коррупции в Китае и реальность современной России: вопросы совершенствования законодательной базы // Международное публичное и частное право. 2012. № 2. С. 35-36.

<sup>17</sup> Макаров А.В., Жукова А.С. Указ. соч. С. 35.

<sup>18</sup> МИД КНР: Китай подписал с зарубежными странами 39 договоров об экстрадиции // ИА Синьхуа. 26.11.2014. URL: [http://russian.news.cn/china/2014-11/26/c\\_133816242.htm](http://russian.news.cn/china/2014-11/26/c_133816242.htm) (дата обращения: 9.03.2015).

<sup>19</sup> В январе-сентябре были задержаны 500 беглых чиновников, подозреваемых в коррупции - прокуратура Китая // ИА Синьхуа. 31.10.2014. URL: [http://russian.news.cn/social/2014-10/31/c\\_133757336.htm](http://russian.news.cn/social/2014-10/31/c_133757336.htm) (дата обращения: 09.03.2015).

<sup>20</sup> Ахметшин Н.Х. Политико-правовые аспекты борьбы с коррупцией в КНР // Государство и право. 2008. № 8. С. 57.

основе законов как составную часть реформ политической сферы КНР. Ради обеспечения принципов Конституции КНР на практике более значимую роль будут играть органы законодательной власти – Всекитайский Собрание Народных представителей (ВСНП) и действующий в перерывах Постоянный комитет, депутаты законодательных органов местного уровня. Однако, в то же время, подтверждается незыблемость роли правящей компартии в условиях политической реформы и укрепления конституционного строя.<sup>21</sup>

С институциональной точки зрения *активно работают государственные органы контроля:*

- Министерство контроля и Государственное управление по предупреждению (пресечению) коррупции (правительственная спецслужба созданная в 2007 г.) при Госсовете КНР;<sup>22</sup>

- Управление по противодействию отмыванию денег при Национальном Банке Китая (китайском ЦБ);<sup>23</sup>

- Счетная палата КНР - в октября 2010 г. расширила полномочия вплоть до рассмотрения дел чиновников партии и государства на уровне провинций, а не только уездов;<sup>24</sup>

- специализированные государственные органы надзора: Антикоррупционное бюро (АБ) КНР как специализированный отдел Народной прокуратуры КНР (предварительное расследование),<sup>25</sup> - при его создании использовался опыт борьбы с коррупцией в Гонконге<sup>26</sup> и Народная прокуратура КНР (государственное обвинение в суде).

*Особо следует выделить специализированный партийный контрольно-надзорный и следственный орган - Центральную комиссию по проверке дисциплины (ЦКПД) КПК и комиссию по проверке дисциплины (КПД) КПК на местах.* Введение внутривластного расследования и разрешения дела, статус комиссий регулируется Уставом КПК (Глава VIII, ст. 43-45)<sup>27</sup>). Вместе с тем, ЦКПД КПК участвует в международном сотрудничестве. Например, в работе по приведению китайского антикоррупционного законодательства в соответствие с Конвенцией ООН против коррупции. В этой работе коллегами ЦКПД за рубежом оказываются в большинстве случаев не партийные, а государственные антикоррупционные

учреждения. Следовательно, ЦКПД КПК необходимо «государственное лицо», каким является Министерство контроля КНР, чей статус определяется Законом КНР об административном контроле. Институционально Министерство контроля подчиняется Госсовету КНР, однако органы Министерства контроля и КПД «работают вместе» и стали фактически одной организацией.<sup>28</sup>

Очень важную проблему независимости судебных органов от коррумпированных властей и их подчинения только законам в КНР сейчас пытаются решить на самом высоком уровне. 31 марта 2015 года Канцелярия ЦК КПК и Канцелярия Госсовета КНР совместно опубликовали «Положения о протоколировании, донесении и привлечении к ответственности руководящих кадров за вмешательство в судебную деятельность и в рассмотрение конкретных судебных дел».<sup>29</sup> Корни данной политики исходит из коммунике Четвёртого Пленума ЦК КПК 18-го созыва 22-23 октября 2014 года. Подчеркнуто, что будет создана система, при которой чиновники будут получать взыскания или привлекаться к ответственности, если обнаружится их *вмешательство* в судебные дела. Разрушить сложившиеся схемы преступного взаимодействия судебных органов с местными властями и предотвратить создание новых схем, призваны региональные суды и прокуратуры, чья юрисдикция будет отныне выходить за пределы административных единиц. Органы прокуратуры смогут возбуждать дела по заявлениям граждан и общественных организаций. Более того, Верховный Народный Суд КНР создаст выездные суды, которые станут заниматься делами по искам общественности, не получившей удовлетворения местным правосудием. И уж совсем революционным выглядит решение возложить на судей и прокуроров **пожизненную ответственность** за дела, в которых они принимали участие!<sup>30</sup>

Помимо этого создаются *международные антикоррупционные институты*. В итоговых документах прошедшего в ноябре 2014 года саммита АТЭС вошло совместное заявление о создании в АТР новой международной сети антикоррупционных и правоохранительных учреждений (АСТ-NET). Характерно, что офис этой сети будет находиться в Пекине и действовать он будет под эгидой ЦКПД КПК.<sup>31</sup>

<sup>21</sup> Тавровский Ю.В. Си Цзиньпин: по ступеням китайской мечты. М.: Изд-во Эксмо, 2015. С. 147-148.

<sup>22</sup> Тихомиров С.А. О некоторых технологиях борьбы с коррупцией в Китайской Народной Республике // Адвокат. 2013. № 5. С. 49.

<sup>23</sup> Ахметшин. Н.Х. Политико-правовые аспекты борьбы с коррупцией в КНР // Государство и право. 2008. № 8. С. 62.

<sup>24</sup> Тавровский Ю.В. Си Цзиньпин: по ступеням китайской мечты. М.: Изд-во Эксмо, 2015. С. 136.

<sup>25</sup> Китай создаст новое антикоррупционное ведомство // ИА Синьхуа. 3 ноября 2014. URL: [http://russian.news.cn/china/2014-11/03/c\\_133762387.htm](http://russian.news.cn/china/2014-11/03/c_133762387.htm) (дата обращения: 09.03.2015).

<sup>26</sup> Смирнова Л.Н. Борьба с коррупцией в Китае: Конвенция ООН против коррупции и «особая китайская модель» // Вестник МГУ. Серия 12. Политические науки. 2015. № 2. С. 83.

<sup>27</sup> Устав КПК. Полный текст, принятый с частичными поправками 18-м Всекитайским съездом КПК 14 ноября 2012 г. // ИА Синьхуа. 18.11.2012. URL: [http://russian.news.cn/dossiers/2012-11/18/c\\_131982773.htm](http://russian.news.cn/dossiers/2012-11/18/c_131982773.htm) (дата обращения: 09.09.2015).

<sup>28</sup> Смирнова Л.Н. Борьба с коррупцией в Китае: Конвенция ООН против коррупции и «особая китайская модель» // Вестник МГУ. Серия 12. Политические науки. 2015. № 2. С. 82-83.

<sup>29</sup> В Китае опубликован документ, направленный на пресечение вмешательства руководящих кадров в судебную деятельность // ИА Синьхуа. 31.03.2015. URL: [http://russian.news.cn/china/2015-03/31/c\\_134112442.htm](http://russian.news.cn/china/2015-03/31/c_134112442.htm) (дата обращения: 13.08.2015).

<sup>30</sup> Тавровский Ю.В. Си Цзиньпин: по ступеням китайской мечты. М.: Изд-во Эксмо, 2015. С. 148.

<sup>31</sup> Тавровский Ю.В. Указ. соч. С. 151.

В качестве меры предупреждения и профилактики активно используется ротация кадров перед каждым новым сроком или через 2 срока законодательных должностных лиц в ЦК КПК, ЦКПД КПК, Госсовете, ПК ВСНП и местных властей от трети до двух третей состава.<sup>32</sup>

Для китайской управленческой культуры характерен недостаток прозрачности. 1 мая 2008 г. вступил в силу Приказ № 492 Государственного совета КНР под названием «Постановление об открытии государственной информации Китайской Народной Республики». Однако на практике в КНР пока раскрывается больше формальной и общей, чем качественной и конкретной информации.<sup>33</sup>

В деле профилактики действуют различные действия, акты и специальные программы партии и правительства: морально-этические нормы, заявления и декларации лидеров КПК и КНР (Правило восьми добродетелей и восьми пороков гражданина КНР 2008 г., доклады, заявления и речи на съездах КПК, Пленумах ЦК КПК, сессиях ВСНП и ВК НПКСК КНР, воспитательные кампании и акции для чиновников<sup>34</sup>). Особо выделяется на этом фоне «Правила из восьми пунктов» принятые в декабре 2012 года новым составом Политбюро ЦК КПК, призванные подтолкнуть официальных лиц к улучшению рабочего стиля и к борьбе с расточительностью, которые каждый китайский чиновник обязан выучить наизусть и беспрекословно соблюдать.

#### «Правила из восьми пунктов»

1. Отказаться от формализма, то есть всяких красных ковров, «встреч с народом», одаривания цветами, постановочных аплодисментов.

2. Не участвовать без разрешения в коммерческих мероприятиях: перерезании ленточек, открытии закладных камней, в форумах, конференциях и т. д.

3. Писать документы простым и понятным языком.

4. Ездить за границу только по необходимости и с разрешения, сократить число сопровождающего персонала.

5. Отказаться от перекрытия дорог для проезда кортежей («в обычных ситуациях»).

6. Серьезно относиться к участию в новостных программах, не «лить воду», появляться на телевидении

только при информационной необходимости.

7. Без разрешения не писать всякие статьи и книжки, не отправлять открытки и все такое.

8. Экономить. Не выписывать себе за государственный счет квартиры, машины, путевки.<sup>35</sup>

Эффективно используется показное аскетичное, практичное и простое общественное и личное поведение, деятельность и облик первых лиц государства и партии.<sup>36</sup>

В числе других форм борьбы с коррупцией следует выделить:

- специальные занятия спортивного и медитативного самосовершенствования и очищения души и тела (т. н. «антикоррупционное тай-чи» в партшколах провинций и Пекина);<sup>37</sup>

- экскурсии в тюрьмы для чиновников и их семей в качестве профилактики,<sup>38</sup> тема социальных драм и отстаивания справедливости в фильмах («Роковое решение») и онлайн-играх («Неподкупный борец»);

- постоянная бесплатная и анонимная «горячая линия», пункт приема информации, жалоб и заявлений на сайте и мобильном приложении АБ прокуратуры КНР и ЦКПД КПК и комиссий на местах.

Согласно официальной статистике *около 40 % всех антикоррупционных расследований начались благодаря жалобам населения!* Только в 2013 году в ЦКПД КПК поступили около 2 млн. заявлений на «недобросовестных чиновников», что на 50 % больше чем в прошлый год.<sup>39</sup> Этим правом активно пользуются различные социальные группы: от простых граждан, пострадавших от разложившихся чиновников, и равнодушных активистов гражданского общества Китая до бывших любовниц<sup>40</sup> и обиженных коррупционерами госслужащих). Блогеры социальных сетей (например, Weibo и WeChat) публикуют в большом количестве разоблачительные фото- и видеоматериалы на местных чиновников и их близких. Это выражается, главным образом, в низкой трудовой дисциплине, использовании государственных средств на оплату товаров и услуг для личного потребления, в т. ч. и постыдные супружеские измены и половые извращения, использовании служебного автомобиля в личных целях, организации роскошного свадебного застолья и других торжеств, а также похорон.<sup>41</sup>

<sup>32</sup> Шмелева К.Л. КНР против коррупции: стратегия, практика, криминологическая оценка // Российский следователь. 2010. № 7. С. 34-35.

<sup>33</sup> Смирнова Л.Н. Борьба с коррупцией в Китае: Конвенция ООН против коррупции и «особая китайская модель» // Вестник МГУ. Серия 12. Политические науки. 2015. № 2. С. 81-82.

<sup>34</sup> В Китае будет проведена воспитательная кампания по улучшению поведения чиновников уездного уровня и выше // ИА Синьхуа. 19.04.2015. URL: [http://russian.news.cn/china/2015-04/19/c\\_134164019.htm](http://russian.news.cn/china/2015-04/19/c_134164019.htm) (дата обращения: 13.08.2015).

<sup>35</sup> Тавровский Ю.В. Си Цзиньпин: по ступеням китайской мечты. М.: Изд-во Эксмо, 2015. С. 152-153.

<sup>36</sup> Макаров А.В., Жукова А.С. Явление коррупции в Китае и реальность современной России: вопросы совершенствования законодательной базы // Международное публичное и частное право. 2012. № 2. С. 37.

<sup>37</sup> Тихомиров С.А. О некоторых технологиях борьбы с коррупцией в Китайской Народной Республике // Адвокат. 2013. № 5. С. 49-50.

<sup>38</sup> Профилактика коррупции по-китайски: экскурсии в тюрьмы для чиновников // ЭКД. 25.05.2015. URL: <http://ekd.me/2015/05/prison-excurtion/> (дата обращения: 13.08.2015).

<sup>39</sup> Борьба с коррупцией // Центральное телевидение Китая. 11.03.2014. URL: <http://www.cntv.ru/2014/03/11/VIDE1394516281015775.shtml> (дата обращения: 12.09.2015).

<sup>40</sup> Карнеев А. Сюрприз для «дядюшки». В борьбе с коррупцией в КНР «второстепенные жены» не на вторых ролях // Lenta.ru. 25.11.2014. URL: <http://lenta.ru/articles/2014/11/24/mistress/> (дата обращения: 08.09.2015).

<sup>41</sup> Тихомиров С.А. О некоторых технологиях борьбы с коррупцией в Китайской Народной Республике // Адвокат. 2013. № 5. С. 49-50.

Примечательно, что в июле 2015 года газета КПК Жэньминь Жибао опубликовала статью, в которой осужденные за коррупцию бывшие чиновники разных уровней объясняют мотивы преступлений:

1. Забота о старости.
2. Забота о своей красоте.
3. Нежелание быть белой вороной.
4. Желание укрепить дружеские связи.
5. Незнание, что получение взятки является преступлением. (!!!)
6. Ради экономического развития. (!!!)
7. Не брать предлагаемое неудобно.
8. Забота о будущих кадрах страны. (!!!)
9. Бедственное положение чиновничества.
10. Общепринятая практика и конформизм.
11. Исключительно ради своего удовольствия или личной корысти каждого конкретного чиновника.

12. «Сохранение» денег для государства (!!!).<sup>42</sup>

Успешность непосредственной борьбы с коррупцией связана также с политической и правовой преемственностью стратегии и тактики борьбы с этим злом руководителями КНР. Пятое поколение китайских руководителей во главе с Си Цзиньпином сегодня окончательно подводит стратегию и тактику борьбы с коррупцией и преступностью как «нулевая терпимость», «беспощадное отрубание грязных рук» и призыв к ответу перед законом и обществом независимо от положения виновного, используя системный подход, поддержку народных масс, низового партийного актива, государственного аппарата и современные технологии.

Реальность и действенность антикоррупционной политики КНР сегодня мы видим из современных российских СМИ и русскоязычных китайских СМИ, где каждую 1-2 недели появляется информация о новом привлечении к уголовной ответственности ещё одной группы проштрафившихся «слуг народа» начиная от низового уровня и кончая уровнем крупнейших городов и провинций, министерств и ведомств, госкорпораций, ПК ВСНП, ВК НПКСК, Верховного Народного Суда, «неприкасаемой» китайской армии (НОАК) и даже самого постоянного комитета (ПК) Политбюро ЦК КПК.<sup>43</sup>

А теперь данные общей статистики:

Почти 19 тысяч китайских чиновников были наказаны только с января по июнь 2015 года за нарушение курса на скромность. Такие цифры сообщает ЦКПД КПК. По сравнению с прошлым годом количество таких случаев значительно сократилось. Члены комиссии связывают отрицательную динамику с вступлением в силу правил поведения государственных чиновников.<sup>44</sup>

«В 2014 году мы расследовали и рассмотрели более 3,5 тысяч фактов коррупции и взяточничества. Это на 42 процента больше, чем годом ранее. В каждом случае речь шла о сумме свыше миллиона юаней – заявил Генеральный прокурор Верховной народной прокуратуры КНР Цао Цзяньмин.<sup>45</sup> Согласно докладу, в общей сложности расследование по подозрению в совершении должностных преступлений было проведено в отношении 55 тысячи 101 человека, что на 7,4% больше, чем в прошлом году. Прокуратура рассмотрела особо серьезные дела в отношении 28 чиновников провинциального или министерского уровня.<sup>46</sup>

Всего за 30 лет «реформ и открытости» к уголовной ответственности за взяточничество привлечено около миллиона партийно-государственных чиновников.<sup>47</sup> Публичные смертные казни (по 1 тысяче человек в год или по 3 человека в день)<sup>48</sup> и 120 тыс. осужденных по 10-20 лет заключения с 2000 г.<sup>49</sup>

Показатели Индекса восприятия коррупции (ИВК) (CPI, Corruption Perceptions Index), ежегодно публикуются бесплатной неправительственной международной организацией Трансперенси интернэшнл. Показатели по КНР таковы: 2002 и 2003 – 3,5; 2004 – 3,4; 2005 – 3,2; 2006 – 3,3; 2007 – 3,5; 2008 и 2009 – 3,6 и 2010 – 3,5; 2011 – 3,6 (при шкале от 1 до 10 (наименьшая коррумпируемость); 2012 – 39; 2013 – 40; 2014 – 36 (при шкале от 1 до 100 (наименьшая коррумпируемость)).<sup>50</sup> Для сравнения показатели ИВК от Трансперенси интернэшнл по России таковы: 2003 и 2004 – 2,7; 2005 – 2,8; 2006 – 2,4; 2006 – 2,4; 2007 – 2,5; 2008 – 2,3; 2009 и 2010 – 2,1; 2011 – 2,4; 2012 и 2013 – 28; 2014 – 27.<sup>51</sup>

Китайскому правительству за чуть более 2 года активной борьбы удалось вернуть 38,7 миллиардов юаней (\$6,7 млрд).<sup>52</sup> Отметим, что одним из итогов

<sup>42</sup> «Ради экономического развития»: Китайские коррупционеры объяснили мотивы взяточничества // ЭКД. 23.07.2015. URL: <http://ekd.me/2015/07/corruption-for-what/> (дата обращения: 13.08.2015).

<sup>43</sup> Информация по данным ИА Синьхуа за период с 2000-2015 гг. URL: <http://russian.news.cn/> (дата обращения: 13.09.2015).  
<sup>44</sup> В КНР с января по июнь за нарушение дисциплины наказаны более 18 тысяч чиновников // Центральное телевидение Китая. 22.07.2015. URL: <http://www.cntv.ru/2015/07/22/VIDE1437575519036138.shtml> (дата обращения: 13.08.2015).

<sup>45</sup> В КНР обнародованы отчеты о работе двух главных судебных ведомств // Центральное телевидение Китая. 12.03.2015. URL: <http://www.cntv.ru/2015/03/12/VIDE1426174078227151.shtml> (дата обращения: 14.03.2015).

<sup>46</sup> Около четырех тысяч чиновников в Китае уличены в коррупции в 2014 году // РИА Новости. 12.03.2015. URL: <http://ria.ru/world/20150312/1052111147.html> (дата обращения: 14.03.2015).

<sup>47</sup> Юрцев Е.И. Особенности коррупции в странах с конфуцианской культурой // Следователь. 2012. № 5. С. 63.

<sup>48</sup> Макаров А.В., Жукова А.С. Явление коррупции в Китае и реальность современной России: вопросы совершенствования законодательной базы // Международное публичное и частное право. 2012. № 2. С. 39.

<sup>49</sup> Юрцев Е.И. Особенности коррупции в странах с конфуцианской культурой // Следователь. 2012. № 5. С. 62.

<sup>50</sup> Индекс Восприятия Коррупции. Трансперенси интернэшнл Россия. Центр антикоррупционных исследований и инициатив // Официальный сайт. URL: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/blog> (дата обращения: 19.03.2015).

<sup>51</sup> Индекс Восприятия Коррупции. Трансперенси интернэшнл Россия. Центр антикоррупционных исследований и инициатив // Официальный сайт. URL: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/blog> (дата обращения: 19.03.2015).

<sup>52</sup> Китай вернул более 38 млрд юаней с помощью антикоррупционной кампании // ЭКД. 31.07.2015. URL: <http://ekd.me/2015/07/38-billion-from-xi-campaign/> (дата обращения: 13.08.2015).

кампании стало сокращение одних служебных автомобилей на 120 тысяч.<sup>53</sup> Также в Китае в рамках кампании по борьбе с коррупцией 162 тысячи чиновников были уволены с номинально занимаемых должностей.<sup>54</sup>

Однако полностью побороть коррупцию по принципу «твоя власть – мои деньги» не удастся, но её уровень держится под жестким контролем КПК, её деятельность направляется косвенно или прямо на конструктивные проекты.

Исходя из всего вышесказанного, китайский опыт антикоррупционной законодательной, институциональной, морально-идеологической политики и правоохранительной, следственной деятельности доказал свою жизнеспособность по удержанию состояния коррупции ради сохранения социальной стабильности в быстроразвивающемся китайском обществе. Недавние решительные действия и план крупномасштабной антикоррупционной войны, объявленный Си Цзиньпinem сразу же в конце 2012 г. после окончания 18 съезда КПК, вызывают большое доверие и уверенность в глубоком и коренном перевороте в этой борьбе в сторону торжества принципов всеобщности и равенства, верховенства закона, гласности, открытости, независимости и полноте.

Несомненно, опыт Китая нельзя перенимать полностью. Но определенные общие закономерности понимания вопроса и его аспектов в законодательстве, общественных институтах, опыт борьбы с коррупцией (предупреждение, пресечение и профилактика), – всё это необходимо изучать и использовать. Примечательно, что премьер-министр РФ Дмитрий Медведев во время визита в КНР 22-23 октября 2013 г. заявил: «Коррупция – очень большая систем-

ная проблема нашей страны, и нам ещё потребуется огромное количество усилий, для того чтобы эту ситуацию исправить. Мы внимательно приглядываемся и к опыту Китайской Народной Республики. Надо признаться, что целый ряд мер, которые вы принимаете, очень жёсткие, и в нашем законодательстве такие меры недопустимы. Но я думаю, что такого рода меры приносят и определённые плоды, то есть такого рода меры достигают цели».<sup>55</sup>

Мы считаем, что необходимо не только эффективно применять «правильные» законы по отношению ко всем преступникам (коррупционерам) с особой показательностью наказания (мы «за» отмену моратория на смертную казнь за тяжкие и особо тяжкие преступления), но и сделать совершение коррупционных действий экономически нерентабельным для чиновника (сингапурский опыт высоких зарплат, социальных услуг и льгот для госслужащих – в Китае нет). Также необходимо воспитание высокого правосознания направленного на преднамеренный отказ от совершения неправомерных действий. В этом случае идеи и принципы конфуцианства близки и понятны для многих. В частности, в Китае начальник несет ответственность за неправомерное поведение и незаконные действия своих подчиненных, т. е. действует принцип персональной ответственности руководителя за действия своих подчиненных.<sup>56</sup>

Если в России борьба с коррупцией останется на уровне посадок за взятки участковых терапевтов и нищих учителей, а чиновники, наносящие государству и народу многомиллиардные пробоины, будут оставаться священной неприкасаемой коровой, то страну ждёт экономическая и социальная катастрофа...

#### Библиографический список

1. Ахметшин. Н.Х. Политико-правовые аспекты борьбы с коррупцией в КНР // Государство и право. – 2008. – № 8. – С. 56-63.
2. Иванова Л.А., Данилов А.Г. Опыт борьбы с коррупцией в азиатских странах // Следователь. – 2014. – № 10. – С. 21-23.
3. Макаров А.В., Жукова А.С. Явление коррупции в Китае и реальность современной России: вопросы совершенствования законодательной базы // Международное публичное и частное право. – 2012. – № 2 (65). – С. 32-40.
4. Подолько Е. Борьба с коррупцией – гарантия процветания Китая // Следователь. – 2011. – № 6 (158). – С. 56-59.
5. Смирнова Л.Н. Борьба с коррупцией в КНР: международный опыт и «особая китайская модель»: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2014.
6. Смирнова Л.Н. Борьба с коррупцией в Китае: Конвенция ООН против коррупции и «особая китайская модель» // Вестник МГУ. – Серия 12. Политические науки. – 2015. – № 2. – С. 71-90.

<sup>53</sup> В Китае уволены более 160 тысяч фиктивных чиновников // ЭКД. 07.10.2014. URL: <http://ekd.me/2014/10/fake-officials/> (дата обращения: 19.08.2015).

<sup>54</sup> В Китае уволены более 160 тысяч фиктивных чиновников // ЭКД. 07.10.2014. URL: <http://ekd.me/2014/10/fake-officials/> (дата обращения: 19.08.2015).

<sup>55</sup> Медведев Д.А. Дмитрий Медведев ответил на вопросы в ходе онлайн-конференции в Пекине // Правительство России. 2013. 22 октября. URL: <http://government.ru/news/7685> (дата обращения: 01.08.2014).

<sup>56</sup> Тихомиров С.А. О некоторых технологиях борьбы с коррупцией в Китайской Народной Республике // Адвокат. 2013. № 5. С. 49.

- 
7. Тавровский Ю.В. Си Цзиньпин: по ступеням китайской мечты. – М.: Изд-во Эксмо, 2015. – 272 с.
  8. Тихомиров С.А. О некоторых технологиях борьбы с коррупцией в Китайской Народной Республике // Адвокат. – 2013. – № 5. – С. 47-52.
  9. Шмелева К.Л. КНР против коррупции: стратегия, практика, криминологическая оценка // Российский следователь. – 2010. – № 7. – С. 33-35.
  10. Юрцев Е.И. Особенности коррупции в странах с конфуцианской культурой // Следователь. – 2012. – № 5 (169). – С. 62-64.

**Рецензент:** Плотников А.И., заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

---

## **ТИЩЕНКО СВЕТАНА ВИКТОРОВНА**

кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, земельного и градостроительного права Нижегородского государственного архитектурно-строительного университета, 603950, г. Нижний Новгород, ул. Ильинская, 65, stischenko@yandex.ru

## **БУДАРАГИНА ЛЮДМИЛА ВАЛЕРЬЕВНА**

кандидат философских наук, доцент кафедры международного права Нижегородского государственного архитектурно-строительного университета, 603950, г. Нижний Новгород, ул. Ильинская, 65, liudmila-nn@mail.ru

# **ВЛИЯНИЕ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА НА ФОРМИРОВАНИЕ ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ**

## **TISHCHENKO SVETLANA VICTOROVNA**

Associate Professor, candidate of juridical sciences, Nizhniy Novgorod State University of Architecture and Civil Engineering, 603950, Nizhniy Novgorod, Iljinskaya Street, 65, stischenko@yandex.ru

## **BUDARAGINA LIUDMILA VALERJEVNA**

Associate Professor, the candidate of philosophical sciences, Nizhniy Novgorod State University of Architecture and Civil Engineering, 603950, Nizhniy Novgorod, Iljinskaya Street, 65, liudmila-nn@mail.ru

# **THE IMPACT OF INTERNATIONAL LAW ON THE FORMATION OF THE WATER LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Аннотация.** В статье дается оценка влияния норм международного права на формирование водного законодательства Российской Федерации, рассматриваются вопросы правовой регламентации охраны водных объектов в контексте Водного кодекса РФ.

**Ключевые слова:** охрана водных объектов, вопросы использования трансграничных вод, морские акватории, государственный надзор в области использования и охраны водных объектов.

**Review.** This paper assesses the impact of international law on the formation of the water legislation of the Russian Federation, the issues of legal regulation of the protection of water bodies in the context of the Water Code of the Russian Federation.

**Keywords:** protection of water bodies, transboundary water issues, marine areas, government supervision in the use and protection of water bodies.

Согласно положениям ст. 15 Конституции РФ 1993 г. и ст. 5 ФЗ от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»<sup>1</sup>, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью российской правовой системы. Международно-правовая охрана водных ресурсов и оценка влияния норм международного права на формирование водного законодательства Российской Федерации в ходе своего развития претерпело существенные изменения. Только в первой половине

19 века стали появляться первые документы, изданные в целях международного природоохранительного сотрудничества. Причем данные положения особым образом не влияли на государственные законы, так как заключение международных соглашений было связано с использованием и охраной лишь отдельных водных объектов, в которых в основном, затрагивались вопросы судоходства по международным рекам и озерам и демаркации их границ. Лишь позднее, государства стали включать в тексты соглашений положения, предусматривающие охрану водных

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.



объектов от загрязнения, механизмы разрешения межгосударственных споров по вопросам водопользования и меры контроля за реализацией сторонами принятых на себя обязательств.

В свете современных экологических проблем вопрос правовой охраны водных объектов приобретает актуальное значение. Это, прежде всего, связано с ухудшением экологического состояния водных экосистем в целом вследствие нерационального их использования. «Охрана качества европейских водных ресурсов должна стать наибольшим приоритетом», – утверждает Густав Бор Хардт, директор департамента воды, морской среды и химии Европейской Комиссии.

Правовое регулирование использования и охраны природных, в том числе и водных ресурсов в международном экологическом праве рассматриваются в работах Г. Винтер, О.Л. Дубовик, И.О. Красновой, Л. Кремер, В.И. Лозо, Т.Г. Пучининой.

В настоящее время имеется около 150 международных соглашений, связанных с охраной водных ресурсов. К основным документам, регулирующим охрану вод, относятся Конвенция по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г., Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1993 г., а также Глобальная программа ООН по воде, которые определяют общие контуры подхода к данной проблеме. По вопросам использования трансграничных вод действует принятая в 1992 г. Хельсинская конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. Это первый документ, направленный на создание правовой базы сотрудничества по защите и рациональному использованию трансграничных вод в пределах целого региона. 17 июня 1999 г. в Лондоне к данной Конвенции был принят Протокол, положения которого были направлены на то, чтобы содействовать на всех соответствующих уровнях, т.е. в общегосударственном масштабе, а также в трансграничном и международном контексте, охране здоровья и благополучия человека, как на индивидуальной, так и на коллективной основе, в рамках устойчивого развития путем совершенствования управления водохозяйственной деятельностью, включая охрану водных экосистем. Следует указать еще один документ, относящийся к водным ресурсам, с инициативой разработки которого вышли неправительственная организация Международный Зеленый Крест и Международный секретариат по воде. В 2004 г. был принят проект Основных принципов Глобальной рамочной конвенции о праве на воду и предложен правительствам для рассмотрения. В ходе разработки данной Конвенции в качестве основной ее цели была определена реализация прав человека на обеспечение доступа к чистой воде и санитарии.

Европейский союз также уделяет большое внимание проблемам охраны окружающей среды, в том числе водных ресурсов. В директивах и рекомендациях рассматриваются вопросы экологических информации, аудита, контроля, экспертизы, а также ответственности за нарушение правовых предписаний. Но в странах Евросоюза устоялась своя, отличная от российской, система регулирования и учета сбросов отработанных вод в моря, реки и озера.

В последние годы наблюдается тенденция к заключению межправительственных соглашений о сотрудничестве в сфере охраны, исследования и использования водных объектов. Договорная практика по охране окружающей среды свидетельствует о том, что наиболее активно развиваются договорные отношения на двусторонней и региональной основе, направленные на регламентацию охраны отдельных водных объектов в определенных районах. Двусторонние договоры чаще всего регламентируют совместное использование международных пресноводных бассейнов, морских акваторий, флоры, фауны (соглашения о ветеринарии, карантине и защите животных и растений) и т.д. Эти документы определяют согласованные принципы деятельности и правила поведения государств как в отношении окружающей среды в целом, так и в отношении отдельных природных объектов. К настоящему времени почти все страны Европы предприняли меры по установлению сотрудничества для управления трансграничными водными ресурсами, заключив двусторонние и многосторонние соглашения и учредив совместные органы для содействия трансграничному водному сотрудничеству. Конвенция ЕЭК ООН служит моделью для соглашений и договоренностей в области трансграничного сотрудничества.

В российском законодательстве основным нормативным правовым актом, регулирующим водные отношения, является Водный кодекс Российской Федерации (далее – ВК РФ)<sup>2</sup>. Статьей 3 ВК РФ установлены основные принципы водного законодательства, исходя из значимости водных объектов как основы жизнедеятельности человека. В связи с этим, регулирование водных отношений осуществляется исходя из представления о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, среде обитания объектов животного и растительного мира, в том числе водных биологических ресурсов. Кроме того, водный объект рассматривается и как природный ресурс, используемый человеком для личных и бытовых нужд, для осуществления хозяйственной и иной деятельности, и как объект права собственности и иных прав.

В Водном кодексе РФ отражены многие положения Водной Рамочной Директивы ЕС 2000 года<sup>4</sup>. Это предопределяет необходимость сближения законодательства РФ и ЕС в области охраны окружающей среды и управления водными ресурсами. При-

<sup>2</sup> Water for life - LIFE for water: Protecting Europe's water resources / European Commission. Luxembourg, 2010. P. 5.

<sup>3</sup> Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

<sup>4</sup> Директива 2000/60/ЕС Европейского Парламента и Совета от 23 октября 2000 года.

родоохранное законодательство России имеет структуру, значительно отличающуюся от природоохранного законодательства стран ЕС. Кроме того, Директивы ЕС являются обязательными для стран ЕС. Для России необходимо рассматривать подходы по гармонизации водного законодательства со странами ЕС по тем направлениям, которые отвечают национальным интересам и непосредственно, или в перспективе принесут экологическую и экономическую отдачу для страны.

ВК РФ закрепил приоритет охраны водных объектов перед их использованием, сохранение особо охраняемых водных объектов, целевое использование водных объектов, а также приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования. Однако, состояние водных объектов на территории населенных пунктов, особенно в промышленных регионах, в настоящее время во многих случаях считается неблагоприятным. Подавляющее большинство водных объектов оценивается как умеренно загрязненные или загрязненные с точки зрения водных ресурсов вредными веществами с превышением предельно-допустимых концентраций (ПДК).

Специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти решают важнейшие задачи охраны водных объектов в целях предотвращения их от загрязнения, засорения, истощения, к которым относятся: 1) разработка, утверждение и реализация схем комплексного использования и охраны водных объектов; 2) осуществление федерального и регионального государственного надзора в области использования и охраны водных объектов; 3) организация и осуществление государственного мониторинга водных объектов; 4) ведение государственного водного реестра и иные. Следовательно, охрана водных объектов представляет собой систему мероприятий, направленных на сохранение и восстановление водных объектов, которые можно подразделить на мероприятия правового, экономического, организационного, технического и иного характера [4].

ВК РФ является одним из немногих кодифицированных правовых актов, в котором «охрана» как правовая категория используется около 100 раз. В связи с этим целесообразно провести классификацию случаев использования рассматриваемой правовой категории в тексте ВК РФ.

В первом случае категория «охрана» применяется к отдельным объектам водных отношений: 1) «водные объекты» (ст.ст. 1,2,3 и др.); 2) «водные объекты для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения» (ст. 43); 3) «водохранилища» (ст. 45); 4) «водные объекты, содержащие природные лечебные ресурсы» (ст. 49); 6) «болота» (ст. 57); 7) «ледники и снежники» (ст. 58); 8) «подземные водные объекты» (ст. 59).

В данном контексте исследуемая категория выступает квалифицирующим признаком правоот-

ношений по использованию и охране водных объектов (водных отношений – ч. 2 ст. 2). Кроме того, категория «охрана» является также основанием для проведения специальных «водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов», осуществляемых органами государственной и муниципальной власти в соответствии с их компетенцией (ст. 24-27).

Второй случай связан с предоставлением водных объектов в пользование на основании договора водопользования или решения о предоставлении водного объекта в пользование (ст. 11).

Третий случай сопряжен с процессом управления охраной водных объектов (глава 4 ВК РФ), который можно разделить на следующие элементы. В первом элементе охрана водных объектов выступает в качестве основания для совершения на федеральном уровне действий (ст. 24) по:

1) разработке, утверждению и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов; 2) осуществлению федерального государственного надзора в области использования и охраны водных объектов; 3) установление правил охраны поверхностных водных объектов и правил охраны подземных водных объектов и др. Во втором элементе выступают полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 25) и органов местного самоуправления (ст. 27) в области водных отношений. Третьим элементом управления в сфере охраны водных объектов являются специальные термины и категории: «бассейновые округа» (ст. 28) и «бассейновые советы» (ст. 29), «государственный мониторинг» (ст. 30), «государственный водный реестр» (ст. 31) и др.

Четвертый случай употребления категории «охрана» связан с термином «водопользование» и предоставление водных объектов для определенных целей. Например, для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, сброса сточных, в том числе дренажных, вод, производства электрической энергии, водного и воздушного транспорта, сплава древесины и др. (ст. 37). В этом случае, категория «охрана» выступает элементом жизнедеятельности и благополучия населения в сфере использования водных объектов.

В пятом случае термин «охрана водных объектов» используется в названии главы 6 ВК РФ, которая раскрывает его содержание. При этом, категория «охрана» используется для защиты водных объектов: 1) от загрязнения и засорения (статьи 56-59); 2) при «проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации водохозяйственной системы», а также при проведении работ (статьи 60-61); 3) при их использовании в целях производства электрической энергии (ст. 62); 4) для защиты воспроизводства лесов, расположенных в водоохраных зонах (ст. 63)<sup>5</sup>. Здесь категория «охрана» выступает в качестве основания для установления специальных

<sup>5</sup> Шаронов С.А. Правовая сущность категории «охрана» в нормах имущественных кодексов Российской Федерации как основание возникновения охранной деятельности: цивилистический аспект // Современное право. 2013. № 11. С. 48.

территорий - «округов санитарной охраны» (ст. 64), «зон экологического бедствия» и «зон чрезвычайных ситуаций на водных объектах» (ст. 67), «особо охраняемых водных объектов» (ст. 66).

На основании вышеизложенного можно заключить, что основанием для формулировки исследуемого понятия является универсальная правовая модель – структура правоотношения (субъекты, объекты, содержание). Таким образом, можно сформулировать следующее определение:

охрана водных объектов ? это действия (деятельность) субъектов права (государства, граждан, юридических лиц), направленные на обеспечение состояния защищенности материальных и нематериальных объектов (имущества, жизни, здоровья, поведения людей и др.) от противоправных посягательств третьих лиц, исходя из значимости водных объектов как основы жизни и деятельности человека.

Не стоит забывать и про Водную стратегию РФ на период до 2020 года<sup>6</sup>. Стратегия определяет основные направления деятельности по развитию водохозяйственного комплекса России в целях обеспечения устойчивого водопользования, охраны водных объектов, защиты от негативного воздействия вод, а также деятельности по формированию и реализации конкурентных преимуществ России в водоресурсной сфере; закрепляет базовые принципы государственной политики в области использования и охраны водных объектов; предусматривает принятие и реализацию управленческих решений по сохранению водных экосистем, обеспечивающих наибольший социальный и экономический эффект, создание условий для эффективного взаимодействия участников водных отношений. Таким образом, стратегическая цель в области сохранения водного потенциала страны состоит в повышении эффективности использования и улучшении качества водных ресурсов, сбалансированных с потребностями общества и возможным изменением климата. Для достижения этой цели

потребуется комплексный подход к решению организационных, правовых и финансово-экономических проблем водопользования и охраны вод. Реализация главных направлений управления водными ресурсами предполагает: 1) развитие системы платного водопользования на основе эколого-экономической оценки водных ресурсов; 2) повсеместное внедрение прогрессивных энерго- и ресурсосберегающих технологических процессов, обеспечивающих снижение удельного водопотребления, а также переход на мало- и безводные технологии производства; 3) внедрение комплексных природоохранных разрешений для природопользователей, осуществляющих экологически опасную деятельность; 4) внедрение наилучших технических методов для комплексного предотвращения и контроля загрязнения окружающей среды; 5) анализ и учет влияния стихийных гидрометеорологических явлений и возможного изменения климата на водные ресурсы; 6) внедрение технологий по улучшению качества отводимых сточных вод.

Систематизация указанных направлений, а также анализ современного состояния и проблем водохозяйственного комплекса позволяют определить долгосрочные стратегические цели развития водохозяйственного комплекса страны.

Резюмируя сказанное, можно сделать вывод, что действующая редакция ВК РФ не в полной мере отвечает положениям международных Конвенций. В частности можно отметить, что в ВК РФ отсутствует детально прописанный принцип бассейнового управления, отсутствует понятие водной экосистемы, отсутствует формулировка цели управления водными ресурсами, отсутствует понятие оценка качества поверхностных вод и связанные с ней характеристики состояния поверхностных вод. Доработка статей ВК по данным направлениям наиболее эффективна на основе использования опыта стран ЕС, в первую очередь опыта внедрения Водной рамочной директивы и других директив ЕС.

#### Библиографический список

1. Бударagina Л.В., Тищенко С.В. «Правовая сущность категории «охрана» водных ресурсов и объектов в российском и зарубежном законодательстве» // Устойчивое развитие регионов в бассейнах великих рек. Приоритеты в условиях глобальных изменений. Сб. м-лов 17-й Международного научно-промышленного форума «Великие реки – 2015». – Н.Новгород, 2015. – С. 117-121.
2. Никишин В.В. Судебные акты Европейского Союза как источники экологического права // Экологическое право. – 2011. – № 2. – С. 29-33.
3. Тищенко С.В. «Правовые проблемы охраны водных объектов» // Сб. м-лов 12-й Международного научно-промышленного форума «Великие реки – 2010». – Н. Новгород, 2010. – С. 55-59.
4. Шаронов С.А. Правовая сущность категории «охрана» в нормах имущественных кодексов Российской Федерации как основание возникновения охранной деятельности: цивилистический аспект // Современное право. – 2013. – № 11. – С. 48.
5. Water for life – LIFE for water: Protecting Europe's water resources / European Commission. – Luxembourg, 2010. – 135 p.

**Рецензент:** Архипкин С.В., доцент кафедры предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н.

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р (ред. от 17.04.2012) «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «Консультант Плюс».

---

## **ТОЛОЧКОВА НАДЕЖДА ГЕННАДЬЕВНА**

кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, пер Свободина, д. 1, кв. 69, [tolochkovang@mail.ru](mailto:tolochkovang@mail.ru)

## **МАЛКОВА ЮЛИЯ АЛЕКСАНДРОВНА**

магистрант 1 курса заочного отделения Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460052, г. Оренбург, ул. Просторная, д. 19/2, кв. 82, [nutribit@mail.ru](mailto:nutribit@mail.ru)

## **ОБЗОР СОСТОЯНИЯ ПРАВОВОЙ НАУКИ В РФ: ОБЪЕКТИВНАЯ ПОТРЕБНОСТЬ В НОВЫХ ОТРАСЛЯХ**

### **TOLOCHKOVA NADEZHDA GENNADYEVNA**

candidate of legal sciences, associate professor of the Department of entrepreneurial and natural-resources law, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, lane Svobodina, building 1, apartment 69, [tolochkovang@mail.ru](mailto:tolochkovang@mail.ru)

### **MALKOVA YULIYA ALEKSANDROVNA**

candidate for a master's degree (first-year course), Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460052, Prostornaya Street, 19/2-82, [nutribit@mail.ru](mailto:nutribit@mail.ru)

## **REVIEW OF THE CURRENT STATE OF LEGAL SCIENCE IN THE RF: IMPELLING NEED FOR NEW BRANCHES OF LAW**

**Аннотация.** В статье уделяется внимание анализу состояния современной правовой науки и в частности исследованы вопросы строения (структуры) системы права, ее составных частей, критериев их выделения и особенностей формирования, поскольку сохраняется высокий интерес научной общественности к проблеме построения и функционирования системы российского права.

**Ключевые слова:** система права, система законодательства, публичное и частное право, международное публичное и внутригосударственное право, международное частное право.

**Review.** The article is devoted to analysis of the current state of legal science; in particular the authors examine the Russian legal system structure, nature of its various constituent parts, criteria of their individualization and formation.

**Keywords:** system of law, legislative system, public and private law, international public and national law, private international law.

Система права представляет собой внутреннее строение, определённый порядок организации и расположения составляющих её частей, обусловленный характером существующих в обществе отношений. Система права выступает как внутренняя форма права, отражающая общественные отношения в той или иной стране<sup>1</sup>.

Отечественная юридическая наука довольно часто возвращается к исследованию системы права (прежде всего, вопросов её строения (структуры), составных частей, критериев их выделения и особенностей формирования). Необходимо от-

метить, что и в настоящее время сохраняется высокий интерес научной общественности к проблеме построения и функционирования системы российского права.

Современные дискуссии затрагивают различные вопросы, связанные с системой права и поэтому остановимся на обсуждении наиболее актуальных.

Одним из фундаментальных, влияющих на процесс правового регулирования общественных отношений был и остается вопрос соотношения системы права и системы законодательства, отраслей права и отраслей законодательства и т.п.

---

<sup>1</sup> Иванников И.А. Теория государства и права. Ростов-на-Дону, 2001. С. 191-202.

С одной стороны, подчёркивается, что системе права не следует смешивать с близким, но не идентичным ей понятием «система законодательства». Если под системой права, отмечает М.Н. Марченко, понимается внутреннее строение, определённый порядок организации и расположения составляющих её частей, то система законодательства представляет собой совокупность существующих в том или ином государстве нормативно-правовых актов (законов, указов, статутов, декретов, постановлений правительства и др.), подразделяющуюся в соответствии с различными критериями на качественно определённые составные части.

По сравнению с системой права, имеющей объективный характер, система законодательства в значительной мере подвержена целенаправленному воздействию со стороны правотворческих органов<sup>2</sup>.

С другой стороны, отмечается, что между системой права и системой законодательства существует устойчивая и неразрывная связь, а систематизация законодательства должна проводиться по отраслям права, поскольку только в таком случае система законодательства может быть максимально приближена к системе права, к чему, собственно, как к идеальной цели, и следует стремиться законодателю<sup>3</sup>.

По вопросу соотношения системы права и систем законодательства в юридической литературе существуют различные точки зрения:

- система законодательства шире системы права, поскольку система законодательства, в отличие от системы права, включает в себя не только собственно-правовые предписания (положения), но и предписания (положения) технического, технико-социального, программного, иного ненормативного характера<sup>4</sup>;

- система права шире системы законодательства, поскольку система права (даже при самом узком её понимании) представлена правовыми нормами, выраженными не только в нормативных правовых актах и нормативных договорах, но и в правовых обычаях, юридических прецедентах, имеющих юридическое значение религиозных норм (в соответствующих правовых системах)<sup>5</sup>.

Как отмечает Азми Д.М., система права и система законодательства действительно должны рассматриваться во взаимосвязи, поскольку отображают различные аспекты единого процесса – процесса правового регулирования, и именно поэтому нельзя не только отождествлять систему права и систему законодательства, но и склоняться к другой крайности – совершенно разрозненному анализу системы права и системы законодательства<sup>6</sup>.

К следующему, часто обсуждаемому вопросу

можно отнести соотношение международного (международного публичного) и внутригосударственного права, положение международного частного права в системе права.

По вопросу о соотношении международного и внутригосударственного (национального) права в научной литературе выработано три основных позиции: одна дуалистическая и две монистических.

В основе дуалистического подхода, который отстаивали Трипель, Цорн, Анцилотти, лежит тезис о том, что международное право и право национальное представляют собой два различных правопорядка.

Трипель, являясь основоположником данного подхода, писал: «Международное и внутригосударственное право суть не только различные отрасли права, но и различные правопорядки. Это два круга, которые не более чем соприкасаются и никогда не пересекаются»<sup>7</sup>.

Суть монистических концепций состоит в признании единства обеих правовых систем. Международное и национальное право рассматриваются как части единой системы права.

При этом следует отметить, что сторонники различных концепций монистического подхода, расходятся только в вопросе примата (приоритета, верховенства) этих правовых систем. Одни из них исходят из примата внутригосударственного права над международным (например, немецкая юридическая литература второй половины XIX - начала XX в.), другие, в том числе Г. Кельзен – из примата международного права над внутригосударственным<sup>8</sup>.

В период существования Советского Союза, хоть и с некоторыми оговорками, но признавался приоритет норм международного права над нормами национального законодательства.

В настоящее время приоритет норм международного права находит своё закрепление в российском законодательстве и прежде всего, в положениях части 4 статьи 15 Конституции РФ, согласно которой: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора»).

Однако такой приоритет не является абсолютным и примером может служить ч. 6 ст. 125 Конституции РФ: «... не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению»).

<sup>2</sup> Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: «Проспект», 2016. 640 с.

<sup>3</sup> Синицын С.А. К вопросу о возникновении «новых» отраслей в системе российского права (на примере спортивного права) // Законодательство. 2013. № 6.

<sup>4</sup> Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. М., 2003. С. 234.

<sup>5</sup> Азми Д.М. Система права и ее строение: методологические подходы и решения. М.: Юстицинформ, 2014.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Живарев В.Е. Международное право (учебно-методический комплекс). Учебный курс. Московский институт экономики, менеджмента и права. Центр дистанционных образовательных технологий МИЭМП, 2010.

<sup>8</sup> Там же

Кроме того, немало споров в юридическом обществе вызвало не так давно принятое *Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. N 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»,* согласно которому в случае расхождения между положениями Конституции РФ и тем толкованием Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которое даёт в своём постановлении Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ), государственные органы, на которых возложена обязанность обеспечивать выполнение Россией международных договоров, могут обратиться в Конституционный Суд РФ, и если Конституционный Суд РФ (далее – КС РФ) придёт к выводу, что подобное постановление не может быть исполнено, оно в этой части не подлежит исполнению; подчёркивается, что федеральный законодатель может предусмотреть специальный правовой механизм разрешения КС РФ вопроса о возможности или невозможности исполнить постановление ЕСПЧ, вынесенное по жалобе против России.

Подобные выводы КС РФ, по мнению многих юристов, противоречат положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней, которые вследствие ратификации их РФ являются, согласно п. 4 ст. 15 Конституции РФ, составной частью правовой системы России и содержат положение об обязательном исполнении государством – ответчиком решений ЕСПЧ, не предусматривающее никаких промежуточных механизмов проверки на соответствие национальному законодательству (в том числе Основному закону) толкований Конвенции, содержащихся в вынесенном по делу с участием данного государства решении ЕСПЧ. Кроме того, если Конвенция и протоколы к ней ратифицированы РФ, это означает, что они, в соответствии с ч. 6 ст. 125 Конституции РФ, уже успешно прошли проверку на соответствие их положений (в том числе положений, касающихся юрисдикции ЕСПЧ) Конституции РФ.

При обсуждении вопроса о соотношении международного (международного публичного) и внутригосударственного права, нередко возникает и дискуссия о месте международного частного права (далее МЧП) в системе права.

По данному вопросу не существуют какой-либо устоявшейся позиции и вектор концепций охватывает мнения начиная с несамостоятельности МЧП (так, к примеру С.А. Голунский считал МЧП отраслью международного права; Л.А. Лунц, рассматривал МЧП в качестве отрасли внутригосударственного права; М.М. Огарков МЧП считал подотраслью гражданского права) заканчивая тем, что МЧП – не отрасль и не система права, а комплекс правовых норм, частично относящийся к международному праву, частично – к внутригосударственному праву<sup>9</sup>.

При рассмотрении вопроса о системе права и её структурном строении, многие исследователи обоснованно обращают внимание на дуалистическую теорию права и это еще один из дискуссионных вопросов.

Деление на частное и публичное право, возникшее в науке в XVII–XVIII вв. было обусловлено стремлением прогрессивного сообщества упорядочить государственную власть, путем обеспечения контроля со стороны народа, которому она призвана служить в первую очередь.

История публичного права в отличие от права частного начинается с началом французской буржуазной революции, которая провозгласила существование естественных прав человека и в этой связи, отношения между гражданами и властью начинают регулироваться путем установления законов.

Дуалистическая теория деления права на частное и публичное (которое зачастую именуется основным разделением права) многократно получала в правоповедении самые различные трактовки и оценки<sup>10</sup>.

Впервые указание на деление права можно встретить у древнеримского юриста Ульпиана (публичное право есть то, которое относится к положению римского государства, частное – к пользе отдельных лиц)<sup>11</sup>. При этом В.В. Болгова отмечает: «Римское право, дав традицию терминологического обозначения частного и публичного права, не предполагало именно разграничения права на две самостоятельные области... Все исследования показывают, что процесс теоретического оформления идеи дихотомии права относится к Новому времени... Для сфер частного и публичного права создаются самостоятельные юрисдикционные системы»<sup>12</sup>.

Деление системы права на публичное и частное признавалось и в России вплоть до революции 1917 года. Оно поддерживалось и развива-

<sup>9</sup> Тункин Г.И.: Теория международного права. М: Междунар. отношения, 1970.

<sup>10</sup> Азми Д.М. Система права и ее строение: методологические подходы и решения. М.: Юстицинформ, 2014.

<sup>11</sup> Римское частное право: Учебник / Под ред. проф. И.Б. Новицкого и проф. И.С. Перетерского. М.: Юриспруденция, 2000.

<sup>12</sup> Болгова В.В. Римская правовая традиция и проблемы строения системы права в странах романо-германской правовой семьи // Право и государство: теория и практика. 2009. N 9 (57). С. 111-113.

лось в работах таких ученых, как П.И. Новгородцев, Н.М. Коркунов, Г.Ф. Шершеневич и др.<sup>13</sup>

В советской юридической науке проблема частного права почти не обсуждалась (исключением являлись, например научные труды профессора М.М. Агаркова), путь к её исследованию, как отмечает Т.В. Кашанина, был закрыт известным высказыванием В. Ленина: «Мы ничего частного не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное»<sup>14</sup>.

В период перестройки о необходимости возрождения идеи частного права одним из первых заговорил С.С. Алексеев, чьи труды позволили привлечь всеобщее внимание к данной проблеме<sup>15</sup>.

Сегодня в российской юридической науке, при сохранении отраслевого подхода к делению системы права, всё шире используется классификация деления права на публичное и частное. Некоторые учёные указывают на то, что «современную правовую действительность частного и публичного права уже трудно отражать с помощью устаревших и подчас узких конструкций отрасли права...»<sup>16</sup>.

При этом, часть исследователей делают вывод, что отраслевое деление системы права в современных условиях «...постепенно сдаёт свои позиции в пользу деления права на частное и публичное»<sup>17</sup>.

Другие, напротив, отмечают сложности при отнесении той или иной отрасли права (особенно вновь сформировавшейся) к частному или публичному праву. Ряд учёных полагают, что отраслевое деление системы права оказалось менее «живучим», чем деление права на частное и публичное, о чём, по их мнению, свидетельствует исчезновение из современной системы права ряда таких отраслей как колхозное, кооперативное, судебное, хозяйственное право и др., обоснованием самостоятельности которых занималась наука советского права. Логико-юридическая основа понятия отрасли права подразумевает такие его характеристики, как инертность и устойчивость, а значит, отрасли права не могут неожиданно появляться и внезапно исчезать<sup>18</sup>.

Довольно часто в научной литературе исследуется вопрос о соотношении отраслевого деления системы права и деления права на частное и публичное. Многие учёные стремятся к выявлению отраслей частного и публичного права. Такое выявление осложняется тем, что в настоящее время практически любое объединение норм права, будь то институт или отрасль, в той или иной мере сочетают в себе

частноправовое и публично-правовое начала. Так, Т.В. Кашанина отмечает, что практически все отрасли частного права в той или иной мере имеют публично-правовые элементы, так же как и некоторые публично-правовые отрасли содержат элементы частного права, кроме того, существуют отрасли права, в отношении которых нельзя точно сказать, какие начала (частные или публичные) в них преобладают<sup>19</sup>.

Поэтому, к примеру, Азми Д.М. более обоснованным и целесообразным полагает вести речь не об отраслях и (или) институтах частного и публичного права, а именно о нормах частного и публичного права. Проблема частного и публичного права, по её мнению, вообще не имеет никакого отношения к отраслевой дифференциации права, поскольку раздельная линия между частным и публичным, если и существует, то проходит не по границам отраслей права, а внутри них. Частное и публичное право выделяются совсем по другим критериям, чем отрасли права<sup>20</sup>.

Современная юридическая наука предлагает различные критерии классификации права на публичное и частное, начиная от метода правового регулирования; превалирования интересов субъектов права; выполняемой в обществе роли и целевого назначения соответствующих правовых норм; сочетания (набора) юридических источников; заканчивая субъективными правомочиями лиц.

Тем не менее, вся полемика вокруг частного и публичного права сводится к двум основным концепциям: монистической и дуалистической.

Согласно монистической модели частное право отождествляется с гражданским правом, при этом торговое право не выделяется в качестве самостоятельной отрасли права и рассматривается как часть гражданского<sup>21</sup>.

Согласно дуалистической модели в системе частного права гражданское право занимает центральное место. Вместе с тем, частное право шире права гражданского, не исчерпывается им и включает в себя ещё ряд отраслей. Вопрос о соотношении гражданского и торгового права при этом решается одним из двух способов.

При первом способе гражданское и торговое право рассматриваются как самостоятельные, обособленные (хотя, безусловно, и взаимосвязанные), элементы частного права.

Во втором – нормы торгового права входят в содержание каких-либо иных отраслей права, выде-

<sup>13</sup> Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: «Проспект», 2016. 640с.

<sup>14</sup> Кашанина Т.В. Корпоративное право. М.: НОРМА–ИНФРА-М, 1999.

<sup>15</sup> Кашанина Т.В. Корпоративное (внутрифирменное) право. Специально для системы ГАРАНТ, 2013.

<sup>16</sup> Разяпов М.И. К вопросу о природе публичного и частного права: теоретико-правовые проблемы URL: <http://www.yurclub.ru/docs/theory/article20.html> (дата обращения: 24.03.2016).

<sup>17</sup> Курдюк Г.П. Историко-правовые предпосылки современного представления системы российского права // Общество и право. 2009. № 4. С. 18.

<sup>18</sup> Сеницын С.А. К вопросу о возникновении «новых» отраслей в системе российского права (на примере спортивного права). // Законодательство. 2013. № 6.

<sup>19</sup> Кашанина Т.В. Корпоративное (внутрифирменное) право. Специально для системы ГАРАНТ, 2013.

<sup>20</sup> Азми Д.М. Система права и ее строение: методологические подходы и решения. М.: Юстицинформ, 2014.

<sup>21</sup> Ровный В.В. Проблемы единства российского частного права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Томск, 2000. С. 2, 5, 6.

ляемых в составе частного права. В любом случае, для дуалистической модели частного права характерно одновременное действие как гражданского, так и торгового кодексов. Существование торговых кодексов типично для многих государств романо-германской правовой семьи, но не для России<sup>22</sup>.

Выбор какой-либо из моделей в большей степени зависит от правовых традиций, ментальности, сложившейся юридической практики, т.е. предопределён, главным образом, историческим типом правовой общности. Законодательные оформления, выражающиеся в создании какого-либо самостоятельного (к примеру, торгового) кодекса либо в отмене его действия (и включении соответствующих норм в гражданский кодекс) носят прикладной характер. Они отображают ту позицию, которая получила реализацию на официальном уровне<sup>23</sup>.

Е.А. Суханов отмечает: «В наших условиях гражданское и частное право всегда совпадали и совпадают... Дореволюционному русскому праву... не был присущ известный дуализм частного права, т.е. его деление на гражданское и торговое право... Данное обстоятельство следует иметь в виду при ссылках на зарубежный опыт... Этот опыт весьма разнороден и обусловлен во многом историческими и другими традициями... Достаточно упомянуть о системе «общего права», вообще исключаяющей его формальное деление на публичное и частное (хотя фактически и там проводится такое различие). Состав... самого частного права различается и в континентальных правовых системах. Например, Италия, Швейцария и Нидерланды объединили (унифицировали) гражданское и торговое право, устранив их традиционный дуализм. Трудовое и гражданско-процессуальное право в одних странах относят к сфере частного права, а в других - публичного и т.д.»<sup>24</sup>.

В современной действительности граница между частным и публичным правом довольно зыбкая и постепенно происходит публицизация частного права во всём мире, или «захват» территории частного права правом публичным<sup>25</sup>.

Возрастание воздействия современного государства на экономические отношения, а также рост его социальной деятельности обуславливают тенденцию к более тесной связи и взаимопроникновению норм публичного и частного права. Расширяются сфера административного регулирования предпринимательской и торговой деятельности, государственного контроля за экономикой. В свою очередь, договор, который является типичным проявлением

частноправового регулирования, всё более внедряется в публично-правовые отношения<sup>26</sup>.

Безусловно, исследование вопросов системы права имеет важнейшее теоретическое и практическое значение. Теоретическое значение обусловлено тем, что понятие «система права» связано с установлением таких правовых понятий, как норма права, институт права, подотрасль права и отрасль права. С практической точки зрения изучение системы права позволяет добиться качественного законодательного процесса, а также улучшения правоприменительной деятельности, путем логически верного разделения нормативных правовых актов между собой.

В последнее время в системе российского права, наряду с традиционными, стали выделяться новые отрасли комплексного характера (конкурентное таможенное, банковское, муниципальное, информационное право и др.). Данные отраслевые структуры отражают ряд процессов, происходящих в правовом и социально-экономическом развитии современной России, к примеру, обусловленность системы права рыночными отношениями, расширение системы права Российской Федерации за счёт образования новых отраслей права, в том числе комплексных, сближение системы российского права с международным правом.

Нельзя не отметить, что на формирование новых отраслей права оказывает большое влияние и развитие научно-технического прогресса, которое охватывает различные сферы нашей жизни, в результате чего складываются, например, такие отрасли права, как атомное, космическое, информационное право и соответствующие им правовые институты.

В то же время, признавая возможность формирования в современной системе российского права новых, в том числе комплексных, отраслей, при выделении той или иной новой отрасли необходимо, прежде всего, учитывать объективные предпосылки к её появлению (существование потребности в регулировании определённого вида общественных отношений, наличие соответствующего массива правовых норм, регулирующих данные отношения, предмета, метода, отраслевых правовых принципов и ряда иных характеристик у вновь формируемой отрасли права). В противном случае в современном мире воплотятся в реальность предупреждения Л.С. Галесника о появлении банно-прачечного, трамвайно-троллейбусного и иже им подобного права и отнюдь не в качестве темы юридических шуток, а как предмета научных дискуссий и законодательных решений.

<sup>22</sup> Кулагин М.И. Избранные труды по акционерному и торговому праву. 2-е изд., испр. М., 2004.

<sup>23</sup> Азми Д.М. Система права и ее строение: методологические подходы и решения. М.: Юстицинформ, 2014.

<sup>24</sup> Суханов Е.А. Система частного права // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 1994. N 4. С. 26, 27.

<sup>25</sup> Кашанина Т.В. Корпоративное (внутрифирменное) право. Специально для системы ГАРАНТ, 2013.

<sup>26</sup> Васильев С.В. Частное и публичное право в России: Историко-теоретический анализ: Дис. ... докт. юрид. наук. 2002.



---

#### Библиографический список

1. Азми Д.М. Система права и ее строение: методологические подходы и решения. – М.: Юстицинформ, 2014. – 392 с.
2. Болгова В.В. Римская правовая традиция и проблемы строения системы права в странах романо-германской правовой семьи // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 9 (57). – С. 110-113.
3. Васильев С.В. Частное и публичное право в России: историко-теоретический анализ: Дис. ... докт. юрид. наук, 2002. – 390 с.
4. Живарев В.Е. Международное право (учебно-методический комплекс). Учебный курс. Московский институт экономики, менеджмента и права. Центр дистанционных образовательных технологий МИЭМП, 2010.
5. Иванников И.А. Теория государства и права. – Ростов-на-Дону, 2001. – 352 с.
6. Кашанина Т.В. Корпоративное (внутрифирменное) право. – Специально для системы ГАРАНТ, 2013.
7. Кашанина Т.В. Корпоративное право. – М.: НОРМА–ИНФРА-М, 1999.
8. Кулагин М.И. Избранные труды по акционерному и торговому праву. 2-е изд., испр. – М., 2004. – 363 с.
9. Курдюк Г.П. Историко-правовые предпосылки современного представления системы российского права // Общество и право. – 2009. – № 4. – С. 18.
10. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: «Проспект», 2016. – 640 с.
11. Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. – М., 2003. – 302 с.
12. Римское частное право: Учебник / Под ред. проф. И.Б. Новицкого и проф. И.С. Перетерского. – М.: Юриспруденция, 2000. – 448 с.
13. Ровный В.В. Проблемы единства российского частного права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Томск, 2000. – 32 с.
14. Синицын С.А. К вопросу о возникновении «новых» отраслей в системе российского права (на примере спортивного права) // Законодательство. – 2013. – № 6. – С. 78-87.
15. Суханов Е.А. Система частного права // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. – 1994. – № 4. – С. 26-27.
16. Тункин Г.И.: Теория международного права. – М: Междунар. отношения, 1970. – 511 с.

**Рецензент:** Зайцева О.Б., заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

---

## УВАРОВ АЛЕКСАНДР АНАТОЛЬЕВИЧ

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Оренбургского государственного аграрного университета, 460014, г. Оренбург, ул. Челюскинцев, 18, uvarov.al@mail.ru

### О СОДЕРЖАНИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

#### UVAROV ALEKSANDR ANATOL'EVICH

doctor of juridical sciences, professor, head of the chair of constitution and municipal law of the law faculty, Orenburg state agrarian university, 18, Cheluskincev St., Orenburg, 460014, Russia, uvarov.al@mail.ru

### ABOUT CONTENTS OF CONSTITUTIONAL RIGHTS FOR GUARDING HEALTH AND MEDICAL NURSE

**Аннотация.** В статье проводится системный анализ федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Обращается внимание на различные аспекты доступности и качества медицинской помощи. В статье исследуется взаимосвязь права на охрану здоровья и медицинскую помощь с другими конституционными правами граждан.

**Ключевые слова:** охрана здоровья, медицинская помощь, государственная гарантия, медицинская услуга, медицинская организация.

**Review.** In the article there is given a system analysis of the federation law «About basis guarding health of citizens in Russian Federation». It draws attention at different aspects of accessibility and quality of medical nurse. The paper researched correlation right for guarding health and medical nurse with other constitutional rights of citizens.

**Keywords:** guarding health, medical nurse, state guarantee, medical health service, medical organization.

Федеральный закон от 21 ноября 2011г. №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее, - Закон) является реализацией конституционных положений о социальном государстве (ст.7), воплощением реформаторских идей в сфере здравоохранения и вызывает необходимость системного толкования ст. 41 Конституции РФ с учетом ее наполнения современным «живым» содержанием.

Как известно, здоровье, - это одна из важнейших ценностей жизни человека, а значит, и конституционных ценностей, поскольку согласно ст. 2 Конституции РФ, как сам человек, так и его права и свободы являются высшей ценностью. Закон эту ценность определил как «состояние физического, психического и социального благополучия человека, при котором отсутствуют заболевания, а также расстройства функций организма и систем организма» (ст. 2). Как представляется, само отсутствие заболевания и расстройства организма, еще не может служить полным доказательством наличия здоровья, важно, что бы сам человек ощущал свое физическое, психическое и социальное благополучие.

В ст. 41 Конституции РФ праву граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь корреспондируются соответствующие обязанности государства, при этом, об обязанности самих граждан беречь свое здоровье ничего не говорится. Статья 27 Закона об обязанности граждан заботиться о сохранении своего здоровья, казалось бы имеет чисто рекомендательный характер, поскольку не подкреплена в текущем законодательстве юридическими санкциями за нарушение этой обязанности. Действительно, если человек не представляет своею болезнью угрозу для окружающих, то, казалось бы, лечиться или не лечиться, - это его личное дело. Но следует помнить, что каждый человек составляет часть государственного социума, от которого зависит благополучие и всего государства. Государство не может равнодушно относиться к людям, подверженным каким-либо заболеваниям, как с точки зрения гуманности, так и с точки зрения сохранения своего социально-экономического потенциала, и побуждает граждан заботиться о своем здоровье через целый комплекс стимулирующих к этому мер (запреты и ограничения на продажу алкогольной продукции, запреты курения на

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724 (с изм. и доп.).

рабочих местах, система оплаты больничных листов, и т.п.).

Сопоставляя понятия «охрана здоровья» и «медицинская помощь» следует отметить, что они соотносятся как общее и специальное, т.е. медицинская помощь является квинтэссенцией права на охрану здоровья. Охрана здоровья, помимо медицинской помощи, включает целый ряд профилактических и организационных мероприятий, связанных с реализацией других основных прав и свобод человека. В частности, согласно ч. 2 ст. 18 Закона право на охрану здоровья обеспечивается охраной окружающей среды (согласно ст. 42 Конституции РФ это право на возмещение ущерба, причиненного здоровью экологическим правонарушением), созданием безопасных и благоприятных условий труда (право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены – ч. 3 ст. 37 Конституции РФ), быта, отдыха (право на отдых – ч. 5 ст. 37 Конституции РФ), воспитания и обучения граждан (право на образование – ст. 43 Конституции РФ). Связь права на охрану здоровья прослеживается также с конституционными правами на личную и семейную тайну (ст. 23) (в ст. 13 Закона, это соблюдение врачебной тайны), на свободу вероисповедания (ст. 28) (в п. 11 ч. 5 ст. 19 Закона, - допуск к пациенту священнослужителя), право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48) и компенсацию причиненного ущерба (ст. 52) (в п. 9 и 10 ч. 5 ст. 19 Закона, - возмещение вреда, причиненного здоровью при оказании пациенту медицинской помощи и допуск к нему адвоката для защиты своих прав).

Право на медицинскую помощь должно соответствовать двум требованиям: быть доступной и качественной, критерии которых представлены в ст. 10 Закона. Под медицинской помощью понимается комплекс мероприятий, направленных на поддержание и (или) восстановление здоровья и включающих в себя предоставление медицинских услуг. В свою очередь под медицинской услугой подразумевается медицинское вмешательство, направленное на профилактику, диагностику и лечение заболеваний, медицинскую реабилитацию. Помимо вышеперечисленных стадий оказания медицинской помощи, Закон содержит классификацию этой помощи по видам (первичная медико-санитарная помощь; специализированная, в т.ч. высокотехнологичная, медицинская помощь; скорая медицинская помощь; паллиативная медицинская помощь), по условиям предоставления (вне медицинской организации, в дневном стационаре, стационарно), по формам (экстренная, неотложная, плановая) (ст. 32). Медицинскую помощь можно также классифицировать в зависимости от организаций ее предоставляющих (государственные, муниципальные, частные), и в зависимости от формы финансового обеспечения для граждан (платная и бесплатная).

Медицинская помощь связана с различного рода медицинскими обследованиями и манипуляциями, которые характеризуются термином «медицинское вмешательство». Законом предусмотрено правило, согласно которому медицинское вмешатель-

ство без согласия гражданина, одного из родителей или иного законного представителя не допускается. Исчерпывающий перечень исключений из этого правила назван в ч. 9 ст. 20 Закона (если состояние больного не позволяет ему выразить волю; в отношении больных, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих; в отношении лиц, страдающих тяжелыми психическими расстройствами; в отношении лиц совершивших преступления; при проведении судебно-медицинской экспертизы). Таким образом, даже обязательные прививки детям не могут осуществляться без согласия их родителей, хотя родители вынуждены на них соглашаться, поскольку их отсутствие является препятствием для поступления детей в ясли, детский сад, и т.п.

Доступность и качество медицинской помощи обеспечивается установленными Законом гарантиями. Важнейшим достижением ещё советской эпохи являлось бесплатное оказание медицинской помощи для граждан. В ст. 41 Конституции РФ (1993 г.) также говорится о том, что в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения медицинская помощь оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов и других поступлений. Обязанность оказания бесплатной и безотлагательной медицинской помощи лежит на всех, независимо от формы собственности, медицинских организациях и медицинских работниках, если эта помощь оказывается гражданину в экстренной форме (имеют место внезапное острое заболевание, состояние обострения хронического заболевания, представляющих угрозу жизни пациенту, - ч. 2 ст. 11 Закона). Кроме того, все виды медицинской помощи представляются бесплатно в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, которая утверждается сроком на три года (на очередной финансовый год и на плановый период) Правительством РФ (ст. 80), в рамках территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, утверждаемых органами государственной власти субъектов РФ (ст. 81). Что касается платных медицинских услуг, то помимо частных медицинских организаций, они представляются и в государственных (муниципальных) медицинских организациях на следующих основаниях: 1) на основании договоров, в т.ч. договоров добровольного медицинского страхования; 2) на иных условиях, чем предусмотрено программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи; 3) при оказании медицинских услуг анонимно; 4) при оказании медицинских услуг иностранным гражданам и лицам без гражданства; 5) при самостоятельном обращении за получением медицинских услуг (ст. 84 Закона). Как видно, данные положения Закона нуждаются в конкретизации, поэтому в нем предусмотрена отсылочная норма, согласно которой порядок и условия предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг пациентам устанавливаются Правительством РФ (п. 7 ст. 84 Закона).

Доступность, и одновременно, качество медицинской помощи обеспечивается новацией Закона о праве выбора пациентом врача и медицинской организации. Для получения первичной медико-санитарной помощи гражданин выбирает медицинскую организацию, в том числе по территориально-участковому принципу, не чаще, чем один раз в год. В выбранной медицинской организации гражданин осуществляет выбор не чаще чем один раз в год врача-терапевта, врача-педиатра, врача общей практики (семейного врача) или фельдшера путем подачи заявления на имя руководителя медицинской организации (ст. 21 Закона). Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 26.04.2012 г. №406н (зарегистрирован в Минюсте РФ 21.05.2012 г. регистрационный №24278) утвержден Порядок выбора гражданином медицинской организации при оказании ему медицинской помощи<sup>2</sup>.

Качество медицинской помощи обеспечивается и такими положениями Закона, как: требования к лицу, осуществляющему медицинскую деятельность иметь соответствующее образование и проходить профессиональную переподготовку (ст. 69); об осуществлении государственного, ведомственного и внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности (ст. 87); об ответственности за вред, причиненный жизни и (или) здоровью граждан при оказании медицинской помощи (ст. 98).

Отдельные положения Закона направлены на предотвращение коррупционных элементов в медицинской деятельности, которые также могут негативно сказаться на качестве и доступности медицинских услуг. В частности, эта ситуация, когда возникает личная заинтересованность медицинского или фармацевтического работника в получении материальной выгоды или иного преимущества вопреки интересам пациента. Урегулирование такого конфликта интересов, о котором должны довести до сведения руководителя медицинской или аптечной организации соответствующий медицинский или фармацевтический работник, возложено на образуемую уполномоченным федеральным органом исполнительной власти комиссию по урегулированию конфликта интересов (ст. 75).

Использование информационных ресурсов, связанных с охраной здоровья и оказанием медицинской помощи можно условно подразделить на: 1) информацию о состоянии своего здоровья; 2) информацию о факторах, влияющих на здоровье; 3) информацию о факторах и обстоятельствах, создающих угрозу жизни и здоровью людей; 4) врачебную тайну. Законом не предусмотрено каких-либо ограничений предоставления пациенту информации о своем собственном здоровье, если на то есть его воля, даже при неблагоприятных прогнозах на состоянии здоровья пациента и неизбежности скорого летального исхода (ст. 22). К информационным факторам, влияющим на

здоровье относится информация о санитарно-эпидемиологическом благополучии района проживания, состоянии среды обитания, рациональных нормах питания, качестве и безопасности продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, и т.п. (ст. 23). В Конституции РФ особо выделяется информация о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу жизни и здоровью людей, сокрытие должностными лицами которой влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом (ч. 3 ст. 41). Что касается врачебной тайны, то ее содержание составляют не только сведения о состоянии здоровья и диагнозе, сведения, полученные при медицинском обследовании и лечении, но и сведения о фактах обращения граждан за оказанием медицинской помощи (ст. 13 Закона).

В качестве одного из основных принципов охраны здоровья в Законе назван принцип приоритета профилактики в сфере охраны здоровья. Комплекс мер в этой сфере охраны здоровья наиболее широк: от медицинских осмотров и диспансеризации, осуществляемых профессиональными медицинскими организациями до народной медицины, от создания условий экологического и санитарно-эпидемиологического благополучия населения до развития физической культуры и спорта. В этой связи принятие и осуществление соответствующих программ охраны здоровья граждан, - первоочередная задача федеральных, региональных и муниципальных органов власти.

Одним из проблемных участков правового регулирования не только в сфере охраны здоровья и медицинской помощи, но и иных социальных прав граждан (права на образование, права на пользование достижениями культуры, и т.п.) является разграничение содержания и сфер предоставления самих основных прав и предоставляемых для их реализации услуг. При упоминании о медицинских услугах в Законе не дифференцирован их вид с точки зрения деления услуг на публичные и частные. Между тем, термин «публичные услуги» предполагает «обеспечение деятельности общезначимой направленности и имеет неограниченный круг субъектов пользующихся ими».<sup>3</sup> Особенности публично-правовых отношений порождают некоторые отличия предоставляемых в их сфере услуг от услуг в гражданско-правовых отношениях. Это может выражаться в отсутствии такого признака услуги, как возмездная основа, что предопределяется, например, гарантированным Конституцией РФ правом на бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения (ч. 1 ст. 41).

В силу производности предоставляемых населению публичных услуг от одноименных прав и свобод граждан, режим и иные условия реализации услуг должны максимально способствовать воплощению содержания этих прав и свобод. Однако этот, казалось бы очевидный вывод ни в теории, ни на практике не находит своего полного и обстоятельного воплощения. Нельзя сказать, что в научной литературе не высказы-

<sup>2</sup> Российская газета. 2012. 30 мая.

<sup>3</sup> Талапина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6. С. 5.

вались различные точки зрения по поводу правовой природы и разновидностей такого рода услуг.<sup>4</sup> Но таких исследований было слишком мало, и носили они преимущественно умозрительный характер. По справедливому замечанию Н.В. Путило: «Сложившаяся ситуация с пониманием и нормативным закреплением публичных услуг – это пример того, когда нормативное правовое регулирование опережает юридическую мысль. Правовое регулирование идет собственным путем, предоставляя науке возможность либо заполнять пустоты, поддерживая избранную модель, либо настаивать на ошибочности легальных конструкций и создавать правильные модели»<sup>5</sup>.

Надо отметить, что в плане идентификации действий, составляющих содержание услуг, терминология федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» является наиболее запутанной. Как уже отмечалось, под медицинской услугой здесь понимается медицинское вмешательство, направленное на профилактику, диагностику и лечение заболеваний, медицинскую реабилитацию и имеющих самостоятельное законченное значение (ч. 4 ст. 2). При этом само лечение – это комплекс медицинских вмешательств (ч. 8 ст. 2), а медицинская помощь – комплекс мероприятий, направленных на поддержание и (или) восстановление здоровья и включающих в себя предоставление медицинских услуг (ч. 3 ст. 2). Некоторую ясность вносит приказ Минздравсоцразвития РФ от 27.12.2011г. №1664н «Об утверждении номенклатуры медицинских услуг»<sup>6</sup>, из содержания которого можно сделать собственный вывод о том, что под медицинской услугой следует понимать медицинское обследование для сбора необходимой для постановки правильного диагноза и лечения данных. Само же лечение – это и есть медицинская помощь, право на которую закреплено в ст. 41 Конституции РФ.

Государственные гарантии качественной медицинской помощи не могут существовать без постоянного и строгого государственного контроля, прежде всего, со стороны Министерства здравоохранения РФ и подведомственных ему государственных структур,

обеспечивающих: стандарты предоставления медицинской помощи, повышение профессиональной подготовки медицинского персонала, безопасность лекарственных средств, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, и т.д.<sup>7</sup>

Вместе с тем, такая самая гуманная, наиболее близкая и чувствительная для человека сфера как охрана здоровья и медицинская помощь, просто априори не может не включать контроль за соблюдением этого важнейшего права человека и со стороны соответствующих институтов гражданского общества. Общественная контрольная деятельность, в таких сложных вопросах как медицина, должна иметь свои четкие, конкретные индикаторы, и касаться преимущественно наиболее доступной пониманию широких масс граждан сферы медицинских услуг. В ст.79-1 Закона критерии оценки качества медицинских услуг определяются путем: 1) фиксации общих критериев (открытость и доступность информации о медицинской организации; комфортность условий предоставления медицинских услуг и доступность их получения; время ожидания предоставления медицинской услуги; доброжелательность, вежливость, компетентность работников медицинской организации; удовлетворенность оказанными услугами); 2) запрета на осуществлении в целях общественного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, а также экспертизы и контроля качества медицинской помощи; 3) предоставлением возможности общественным советом по проведению независимой оценки качества оказания услуг устанавливать при необходимости дополнительные к уже установленным Законом критерии оценки качества оказания услуг медицинскими организациями. Таким образом, с учетом вышеупомянутой номенклатуры медицинских услуг бесспорный характер может носить только право общественного контроля по так называемым общим критериям. Результаты общественного контроля во всех случаях предоставления социальных услуг подлежат обязательному рассмотрению уполномоченными органами в месячный срок и учитываются ими при выработке мер по совершенствованию деятельности организаций предоставляющих услуги.

#### Библиографический список

1. Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. – 2007. – № 6. – С. 3-10.
2. Талапина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. – 2002. – № 6. – С. 3-9.
3. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С. 15-23.

**Рецензент:** Устинова О.Ю., доцент кафедры конституционного и муниципального права Оренбургского государственного аграрного университета, к.и.н.

<sup>4</sup> См., напр.: Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 16.

<sup>5</sup> Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2007. № 6. С. 5.

<sup>6</sup> Российская газета. 2012. 8 февраля.

<sup>7</sup> См. постановление Правительства РФ от 19.06.2012г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3526 (с изм. и доп.).

---

## Раздел второй

# ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**БУЯНОВА ЕКАТЕРИНА ВЛАДИМИРОВНА**

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса  
Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, ekbuyanova@yandex.ru

## ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ ПОРЯДОК ОБЖАЛОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ ОБ УСЫНОВЛЕНИИ (УДОЧЕРЕНИИ) РЕБЕНКА И ОТМЕНЕ УСЫНОВЛЕНИЯ (УДОЧЕРЕНИЯ) РЕБЕНКА

**BUYANOVA EKATERINA VLADIMIROVNA**

Candidate of Law, Associate Professor of civil Law and Process, Orenburg Institute  
(branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, Orenburg,  
Komsomolskaya Street, 50, ekbuyanova@yandex.ru

## PROCEDURE OF APPEALING AND EXECUTION OF AN ADOPTION ORDER OR VACATING OF AN ADOPTION ORDER

***Аннотация.** В статье на основе анализа действующего семейного, гражданского процессуального законодательства, данных статистики, судебной практики, доктринальных исследований, автором определяются особенности обжалования и исполнения решений по делам об усыновлении (удочерении) ребенка и отмене усыновления (удочерения) ребенка.*

***Ключевые слова:** усыновление (удочерение), отмена усыновления (удочерения), заинтересованные лица, обжалование судебных актов, принудительное исполнение, немедленное исполнение.*

***Review.** On the basis of analysis of the current family, civil procedural law, statistics, jurisprudence, doctrinal studies, the author defines the features of the appeal and the execution of decisions relating to adoption (adoption order) and the abolition of child adoption (adoption) of the child.*

***Keywords:** adoption (adoption), cancellation of adoption (adoption), interested people, the appeal court acts, enforcement, immediate execution.*

Как верно указывается в науке гражданского процессуального права, одним из постулатов гражданского процессуального права является соответствие постановлений суда первой инстанции требованиям законности и обоснованности (ст. 2, 11, 195 ГПК РФ). Однако на практике суды нередко в силу объективных или субъективных причин выносят неправильные с юридической и (или) фактической стороны судебные акты<sup>1</sup>. Правомочие заинтересованных лиц на оспаривание неправосудных судебных постановлений является элементом конституционного пра-

ва на судебную защиту, которое относится к основным неотчуждаемым правам и свободам и одновременно выступает в качестве гарантии всех других прав и свобод. Реализуя предписания ст. 71 (п. «в», «о») и 76 (ч. 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст. 2, 18, 46 и 47 (ч. 1), федеральный законодатель в целях создания механизма осуществления указанного выше правомочия предусмотрел в гражданском процессуальном законодательстве процедуру пересмотра неправосудных судебных постановлений<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> О причинах и условиях вынесения ошибочных постановлений см., например: Грицанов А.С. Кассационное производство в советском гражданском процессе. Томск, 1980. С. 127-155; Зайцев И.М. Причины и условия совершения судебных ошибок и проблема их предупреждения // Реализация процессуальных норм органами гражданской юрисдикции. Свердловск, 1988. С. 68-74.

<sup>2</sup> Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Особенная часть. М.: Норма, 2010. С. 583.

Как известно, с 1 января 2012г. существенным преобразованиям была подвергнута существовавшая система пересмотра судебных актов, вынесенных судами общей юрисдикции. Наиболее серьезные изменения затронули апелляционное производство – теперь для всех судебных актов, не вступивших в законную силу, действуют единые правила, за исключением судебных актов мировых судей. Кассационное производство и надзорное производство – для вступивших в законную силу судебных актов, однако вынесенных судами различного уровня. Порядок пересмотра судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, в целом, оставлен без изменения.

В рамках данного исследования хотелось бы остановить внимание на порядке обжалования судебных решений по делам об усыновлении (удочерении) ребенка и отмене усыновления (удочерения) ребенка, и на основе анализа данных статистики и судебной практики определить особенности действий судов проверочных инстанций по делам данной категории. Следует обратить внимание на то, что автор в процессе исследования будет прибегать к судебной практике, сложившейся до реформирования системы пересмотра судебных актов судов общей юрисдикции, однако на качество, правдивость и практическую значимость результатов исследования это не повлияет, так как сущностный подход при проверке законности и обоснованности судебных актов по делам анализируемой категории, в целом, остался прежним.

Данные судебной статистики свидетельствуют о весьма редких случаях обжалования судебных решений по делам об усыновлении (удочерении) детей и отмене усыновления (удочерения) ребенка, что свидетельствует о качественной работе судов первой инстанции по установлению юридически значимых фактов. Так, в Шекснинском районном суде Вологодской области практика все немногочисленные решения по делам об усыновлении (удочерении) ребенка (9) не обжаловались<sup>3</sup>. Такая же ситуация сложилась и в Красногвардейском районном суде Ставропольского края<sup>4</sup>. Это, безусловно, положительный момент. Вместе с тем, статистика все же обнаруживает единичные случаи обжалования судебных решений об усыновлении (удочерении) ребенка и отмене усыновления (удочерения) ребенка, как правило, в порядке апелляционного производства (ранее, соответственно, кассационного). По этой причине уделит основное внимание особенностям апелляционного производства по делам об усыновлении (удочерении) ребенка и отмене усыновления (удочерения) ребенка.

Итак, в соответствии с ч. 2.1. ст. 274 ГПК РФ апелляционные жалоба, представление на решение

суда об удовлетворении заявления об усыновлении ребенка могут быть поданы в течение десяти дней со дня принятия решения суда в окончательной форме (часть 2.1 введена Федеральным законом от 02.07.2013 № 167-ФЗ). Как видим, в отличие от общего срока на апелляционное обжалование, который составляет один месяц (ч. 2 ст. 321 ГПК РФ), законодатель вводит сокращенный срок на апелляционное обжалование не вступивших в законную силу решений об усыновлении (удочерении) ребенка, что, на наш взгляд, отвечает интересам усыновляемого ребенка.

Решение об усыновлении может быть обжаловано в вышестоящую инстанцию заинтересованными лицами (например, родителями ребенка), органами опеки и попечительства, прокурором, участвовавшим в деле<sup>5</sup>.

Следует также учитывать, что суд апелляционной инстанции (объект пересмотра – не вступившие в законную силу судебные акты) не вправе направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции (ст. 328 ГПК РФ), однако, он может отменить или изменить решение суда первой инстанции полностью или в части и принять по делу новое решение (п. 2 ст. 328 ГПК РФ), если обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены на основании имеющихся и дополнительно представленных доказательств. В этом случае новое решение об отмене усыновления будет считаться вступившим в законную силу с момента вынесения постановления суда апелляционной инстанции (ст. 329 ГПК РФ). Тогда как суд кассационной инстанции (объект пересмотра – вступившие в законную силу судебные акты, указанные в ч. 1 ст. 376 ГПК РФ), вправе вернуть дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции (ст. 390 ГПК РФ). Приведем пример из судебной практики, принимая во внимание тот факт, что до 01.01.2012 г. дела об усыновлении (удочерении) пересматривались в порядке кассационного производства, объектом пересмотра которого являлись все не вступившие в законную силу судебные акты, кроме судебных актов мировых судей, для них предусматривалось апелляционное производство.

Так, по делу № 2-224/02, решение Инзенского районного суда об усыновлении (удочерении) отменено с направлением дела на новое рассмотрение. В. обратился в суд с заявлением об усыновлении несовершеннолетнего В., 1998 года рождения, указав, что с матерью ребенка он состоит в зарегистрированном браке с 19.09.2000г. Они проживают совместно одной семьей. Ребенок называет его папой. Биологический отец мальчика К. воспитанием сына не занимается, материальной помощи не оказывает в связи с отказом супруги от алиментов. Кроме того, К. страдает наркоманией, не

<sup>3</sup> Обзор судебной практики по гражданским делам об усыновлении (удочерении) за 2002-2004 годы. URL: <http://sheksninsky.vld.sudrf.ru> (дата обращения: 28.03.2016).

<sup>4</sup> Обобщение судебной практики Красногвардейского районного суда по гражданским делам об усыновлении в 2005 – первом полугодии 2006 г. URL: <http://krasnogvardeysky.stv.sudrf.ru> (дата обращения: 28.03.2016).

<sup>5</sup>Алиева З.З. Процессуальные особенности рассмотрения дел об усыновлении детей российскими гражданами (по материалам правоприменительной практики Республики Дагестан): Дисс. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2007. С. 138.

пытается встречаться с сыном, и не интересуется им. Решением Инзенского районного суда от 15 марта 2002 г. данное заявление было удовлетворено.

В кассационной жалобе К. просил решение суда отменить, поскольку при вынесении решения суд не учел его доводы о том, что все совместно нажитое имущество после расторжения брака он оставил ребенку с учетом заботы о его будущем. Он оказывал материальную помощь, с него удерживали алименты. Он и его родители навещали сына, однако супруги В. препятствовали этим встречам под различными предлогами и отказались от его помощи.

Согласно пункту 2 ст. 3 Конвенции о правах ребенка (Нью-Йорк, 20.11.1989) государства-участники обязуются обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия, принимая во внимание права и обязанности его родителей, опекунов или других лиц, несущих за него ответственность по закону, и с этой целью принимают все соответствующие законодательные и административные меры.

При рассмотрении дел об усыновлении суду следует в равной степени руководствоваться как принципом защиты прав и интересов детей, так и принципом защиты прав и интересов родителей.

Принимая решение об удовлетворении заявления В., суд первой инстанции исходил из того, что К. в течение двух лет отношений с ребенком не поддерживал, мер к его воспитанию и его содержанию не принимал, то есть без уважительных причин уклонялся от воспитания и содержания ребенка.

Судебная коллегия не согласилась с решением суда, поскольку данный вывод судом первой инстанции сделан преждевременно, без выяснения и оценки всех юридически значимых обстоятельств.

Судом не учтено то обстоятельство, что для усыновления ребенка необходимо получить согласие его родителей, которое в силу закона является обязательным условием усыновления.

Поэтому судебной коллегией решение суда было отменено с направлением дела на новое рассмотрение. При новом рассмотрении дела производство по делу прекращено в связи с отказом заявителя от заявленных требований<sup>6</sup>.

Указанный пример лишний подтверждает то, насколько внимательно суды первой инстанции должны подходить к решению вопроса об установлении фактов, входящих в предмет доказывания. По делам об усыновлении (удочерении) ребенка, которые, в свою очередь, должны быть подтверждены соответствующими необходимыми доказательствами.

В другом случае супруги П. обратились в суд с иском об отмене удочерения несовершеннолетней П. В., 1988 года рождения. В обоснование иска указали, что она была ими удочерена в 1994 году. После удочерения они делали все, чтобы девочка воспринимала их как отца и мать, считала их своими родителями. Однако, достигнув переходного возраста, и осо-

бенно в последние годы, девочка вышла из-под их контроля, игнорирует их, бросила школу, стала бродяжничать, употреблять спиртное, совершать хищения. В настоящее время девочка содержится в центре социальной реабилитации для несовершеннолетних в с. Труслейка Инзенского района. Просили также не взыскивать с них средства на содержание несовершеннолетней, указывая, что они честно и добросовестно исполняли родительские обязанности, в том числе и по ее материальному содержанию.

Решением Базарносызганского районного суда Ульяновской области от 25 февраля 2004 года иск удовлетворен, удочерение супругами П. несовершеннолетней П. отменено. Фамилия, имя, отчество удочеренной оставлены без изменения. С усыновителей взысканы алименты в пользу П., начиная с 27 января 2004 года и до ее совершеннолетия.

В кассационной жалобе супруги П. просили решение суда отменить в части взыскания с них алиментов, указывая в обоснование жалобы, что суд неправомерно взыскал с них алименты, их вины в том, что взаимоотношения не сложились, нет.

Судебная коллегия пришла к выводу, что решение суда в части отмены усыновления является законным и обоснованным, поскольку близкими между собой людьми они не стали.

Обоснованно с учетом требований ч. 4 ст. 143 СК РФ суд взыскал с усыновителей средства на ее содержание. Усыновители в данном случае в состоянии такие средства предоставлять.

Вместе с тем суд неправильно взыскал алименты с истцов со дня, когда они обратились в суд с иском об отмене усыновления. Из материалов дела усматривается, что алименты взысканы с усыновителей по инициативе органа опеки и попечительства в связи с отменой усыновления. При указанных обстоятельствах в соответствии с ч. 3 ст. 140 СК РФ алименты подлежат взысканию со дня вступления решения суда в законную силу, а не со дня обращения П. с иском об отмене усыновления.

Кроме того, суду в соответствии со ст. 84 СК РФ следовало указать, что алименты на ребенка подлежат перечислению на личный счет несовершеннолетней, подлежащий открытию в отделении Сберегательного банка РФ. Суду также следовало указать о необходимости передачи несовершеннолетней на попечение органа опеки и попечительства.

Поэтому определением судебной коллегии решение суда в части взыскания алиментов было изменено, алименты взысканы со дня вступления решения суда в законную силу и до ее совершеннолетия путем перечисления на личный счет несовершеннолетней в отделении Сберегательного банка РФ.

В остальной части решение суда оставлено без изменения.

Резолютивная часть решения дополнена указанием о передаче несовершеннолетней П. на попечение органа опеки и попечительства<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Судебная практика Ульяновского областного суда. URL: <http://uloblsud.ru> (дата обращения: 28.03.2016).

<sup>7</sup> Судебная практика Ульяновского областного суда. URL: <http://uloblsud.ru> (дата обращения: 28.03.2016).



Данный практический пример демонстрирует весьма качественную работу суда первой инстанции при установлении юридически значимых фактов, касающихся отмены усыновления (удочерения) ребенка, однако, не совсем правильно был разрешен вопрос об алиментных обязательствах, следовательно, судам первой инстанции следует тщательно разрешать не только основные требования заявителей, но и иные, которые тесно с ними связаны.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что вынесенные судом решения об усыновлении (удочерении) ребенка и отмене усыновления (удочерения) ребенка подлежат обжалованию в порядке, предусмотренном ГПК РФ. Это подтверждает диспозитивный характер гражданского судопроизводства, и, безусловно, обеспечивает соблюдение интересов усыновляемого ребенка.

Далее следует сказать о порядке исполнения судебных решений по делам об усыновлении (удочерении) ребенка. Так, З.З. Алиева, обосновывая преимущества искового порядка рассмотрения дел об усыновлении, указывает на то, что решение по делам об усыновлении не требует принудительного исполнения, так как данным решением устанавливается факт усыновления. В случаях затруднения в реализации решения об удовлетворении требований об усыновлении усыновителю необходимо обращаться с иском об отобрании ребенка. Это, в свою очередь, осложняет защиту интересов ребенка. При рассмотрении же дел в порядке искового производства законом предусмотрено исполнение решений в принудительном порядке<sup>8</sup>. Оценивая данную позицию, достаточно сложно представить себе ситуацию, при которой возникают сложности с исполнением решения суда об усыновлении, которое является основанием для государственной регистрации усыновления со стороны органов ЗАГС. После выдачи нового свидетельства о рождении, решение суда об усыновлении считается исполненным, и усыновитель может забрать ребенка из детского учреждения в случае его нахождения в таковом.

З.З. Алиева указывает также и на то, что «исполнение любых судебных решений далеко не всегда проходит без трудностей. По делам об усыновлении могут возникнуть трудности, обусловленные особенностями психологического плана, потому что приходится иметь дело не с вещью, а с живым существом, иногда не понимающим, что от него хотят взрослые<sup>9</sup>. Думается, что подобной ситуации не возникнет в том случае, если между усыновителем и усыновляемым ребенком наладился психологический контакт еще

до момента обращения кандидата в усыновители в суд. Представляется, что данный факт должен быть предметом тщательного судебного исследования в ходе судебного разбирательства дела об усыновлении, так как он является необходимым в силу положений п. 2 ст. 125 СК РФ и п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20.04.2006г. № 8. Если подобные проблемы возникают, они свидетельствуют лишь о низком качестве проведенной органами опеки и попечительства досудебной подготовки, а не о трудностях, связанных с исполнением решения суда об усыновлении.

В то же время, нельзя исключать случаи, когда и после произошедшего усыновления, период адаптации в новой семье зачастую сопровождается не совсем адекватным поведением ребенка. Здесь, безусловно, очень важна помощь психолога<sup>10</sup>. Более того, на протяжении трех лет с момента усыновления со стороны органов опеки и попечительства осуществляется контроль за судьбой усыновленного ребенка и его отношениями в новой семье в порядке, определенном постановлением Правительства РФ от 29 марта 2000г. № 275. В течение этого периода усыновители должны общаться с органами опеки и попечительства.

По мнению З.З. Алиевой, вмешательство судебных приставов-исполнителей в процесс исполнения решения об усыновлении должно осуществляться только по решениям, вынесенным в порядке искового производства, которые могут повлечь за собой иски об отобрании ребенка<sup>11</sup>. Однако в данном случае представляется вполне приемлемым применение ч. 2 ст. 206 ГПК РФ по аналогии, т.е. в случае неисполнения решения без уважительных причин суд, принявший решение, либо судебный пристав-исполнитель применяет в отношении руководителя органа ЗАГС меры, предусмотренные федеральным законом.

Вместе с тем, как показывает судебная практика, проблем с исполнением судебных решений по делам усыновления (удочерения) ребенка, как правило, не возникает. Иначе складывается ситуация с решениями по делам об отмене усыновления (удочерения) ребенка.

Вступившее в законную силу судебное решение об отмене усыновления подлежит исполнению. Исполнение судебных решений по делам, связанным с воспитанием детей, осуществляется в соответствии с требованиями ст. 79 СК РФ, ст. 428-446 ГПК РФ, по правилам, установленным Федеральными законами от 02.10.2007г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»<sup>12</sup> и «О судебных приставах»<sup>13</sup>, феде-

<sup>8</sup> Алиева З.З. Процессуальные особенности рассмотрения дел об усыновлении детей российскими гражданами (по материалам правоприменительной практики Республики Дагестан): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 18.

<sup>9</sup> Алиева З.З. Процессуальные особенности рассмотрения дел об усыновлении детей российскими гражданами (по материалам правоприменительной практики Республики Дагестан): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 19.

<sup>10</sup> Семёнова Е. Примите их в свою семью! Как подмосковные власти помогают приемным родителям // Аргументы и факты. 2008. № 41. С. 23.

<sup>11</sup> Алиева З.З. Процессуальные особенности рассмотрения дел об усыновлении детей российскими гражданами (по материалам правоприменительной практики Республики Дагестан): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 19.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 02.10.2007г. № 229-ФЗ (в ред. от 30.03.2016) «Об исполнительном производстве» // Российская газета. № 223. 2007. 06 октября.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 21.07.1997г. № 118-ФЗ (в ред. от 30.12.2015) «О судебных приставах» // Российская газета. № 149. 1997. 05 августа.

ральными законами, регулируемыми условия и порядок принудительного исполнения судебных актов.

По справедливому замечанию Е.Э. Терещенко, в процессе исполнения судебных решений об отмене усыновления возникает много препятствий, вызванных противостоянием сторон, когда не совпадают интересы кровных родителей и ребенка, органов опеки и попечительства, усыновителей, усыновленного<sup>14</sup>.

Как отмечает Л.В. Туманова, судебный исполнитель сразу же после вступления решения в законную силу направляет лицу, обязанному передать ребенка, предложение о добровольном исполнении решения и официально предупреждает его о последствиях неисполнения решения<sup>15</sup>. Недопустима подмена судебного исполнителя представителем органа опеки и попечительства, как это нередко бывает на практике. Поскольку именно судебный исполнитель управомочен на исполнение судебного решения, его требования, направленные на реализацию решения, относятся к числу обязательных. В связи с этим указанием закона А. Нечаева считает, что это обстоятельство приобретает особый смысл в делах, связанных с семейным воспитанием детей, когда рассчитывать на добровольное исполнение не приходится<sup>16</sup>.

Согласно ст. 428 ГПК РФ исполнительный лист выдается взыскателю или по его просьбе направляется судом для исполнения. Из положений п. 1 ст. 428 ГПК РФ можно сделать вывод о том, что по своей инициативе суд не направляет исполнительный лист для возбуждения исполнительного производства, что, с одной стороны, соответствует принципу диспозитивности в гражданском процессе. С другой стороны, исполнительные листы судов общей юрисдикции неимущественного характера по делам об отмене усыновления, обязывающие должника совершить определенные действия или не препятствовать совершению таких действий взыскателем, касаются защиты прав и интересов несовершеннолетних, в отдельных случаях направлены на прекращение нарушений усыновителями своих обязанностей по отношению к несовершеннолетним. Изначально неспособность несовершеннолетнего защитить свои права и интересы обусловила необходимость вмешательства в семейную жизнь граждан государства в лице его судебных и исполнительных органов, в частности, если усыновление не соответствует интересам несовершеннолетнего.

Взыскателями по делам об отмене усыновления могут быть лица, имеющие право требовать отмены усыновления - родители ребенка, его усыно-

вители, сам ребенок по достижении возраста 14 лет, органы опеки и попечительства и прокурор. Представляется, что органы опеки и попечительства, следуя правилу п. 1 ст. 428 ГПК РФ об обязательной инициативе взыскателя в возбуждении исполнительного производства, совершенно точно проконтролируют порядок фиксации исполнительных действий. Но если взыскателями являются, например, родители, усыновители, существует опасность неисполнения судебного решения об отмене усыновления по причине непредъявления этими лицами исполнительного листа в пределах 3-х летнего срока. В связи с этим в науке высказывается предложение о том, чтобы внести в ст. 428 ГПК РФ нормы-дополнения, обязывающие суд самостоятельно направлять в службу судебных приставов исполнительный лист об отобрании (передаче) ребенка вне зависимости от заявления ходатайства со стороны взыскателя. Такие действия суд обязан произвести по аналогии с процессуальной нормой п. 3 ст. 140 СК РФ, в соответствии с которой при вступлении решения суда об отмене усыновления в законную силу выписка (копия) из решения суда должна быть в 3-дневный срок выслана судом в орган загса, в котором была произведена регистрация усыновления<sup>17</sup>. На наш взгляд, с точки зрения практической целесообразности, данное предложение весьма рационально.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о возможности немедленного исполнения решения суда об усыновлении ребенка или отмене усыновления ребенка. Так, практика рассмотрения судами дел об усыновлении свидетельствует о том, что многие заявители-иностранцы просят о немедленном исполнении решения суда, мотивируя это обстоятельство ограниченным временем пребывания в России и суды удовлетворяют подобные просьбы иностранных усыновителей. Между тем ст. 211 ГПК РФ предусмотрен исчерпывающий перечень категорий дел, решения по которым подлежат немедленному исполнению, и данной нормой не предусмотрено немедленное исполнение решений по делам об усыновлении. Однако ч. 1 ст. 212 ГПК РФ предусматривает право суда по просьбе заявителя обратиться к немедленному исполнению с учетом особых обстоятельств, вследствие которых замедление в исполнении решения об усыновлении может привести к невозможности самого исполнения решения суда. К их числу Верховный Суд РФ относит случаи, когда требуется срочная госпитализация усыновленного для проведения курса лечения и (или) оперативного вмешательства и промедление ставит под угрозу жизнь

<sup>14</sup> Терещенко Е.Э. Усыновление как одна из форм реализации права ребенка жить и воспитываться в семье: Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2003. С. 159.

<sup>15</sup> Туманова Л.В. Состояние и перспективы развития законодательства о защите публично-правовых отношений. СПб., 2001. С. 418.

<sup>16</sup> Нечаева А. Исполнение решений суда по делам, связанным с воспитанием детей // Российская юстиция. 1998. № 5. С. 35.

<sup>17</sup> Терещенко Е.Э. Усыновление как одна из форм реализации права ребенка жить и воспитываться в семье: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 159.

и здоровье ребенка (п. 18 постановления Пленума ВС РФ от 20 апреля 2006 г. № 8)<sup>18</sup>.

В свете ч. 2 ст. 206 ГПК РФ, которая предусматривает, что при принятии решения суда, обязывающего ответчика совершить определенные действия, не связанные с передачей имущества или денежных сумм суд устанавливает в решении срок, в течение которого решение должно быть исполнено, в науке указывается на то, что именно по делам, связанным с отменой усыновления, суд может установить специальный срок для ответчика, в рамках которого решение должно быть исполнено должником. Следовательно, возникают сомнения в необходимости применения правил ФЗ «Об исполнительном производстве» о 5-дневном добровольном и принудительном порядке исполнения решения суда об отмене усыновления<sup>19</sup>.

Исполнение производится по месту жительства или месту работы должника, месту нахождения его имущества. По делам о передаче детей возможны отступления от общего правила. Суд может признать целесообразным исполнение решения по месту нахождения ребенка. В исключительных случаях, когда ребенок оказывается вне пределов деятельности суда, исполнение решения поручается судебному исполнителю по месту фактического нахождения ребенка.

Практика показывает, что осуществлять исполнение лучше в нейтральной обстановке, то есть в саду, школе, в другом воспитательном учреждении или в доме родственников, знакомых, которые способны обеспечить необходимые условия для передачи ребенка. Однако при исполнении решения об отобрании ребенка у бывшего усыновителя, страдающего алкоголизмом, наркоманией и т.д., местом исполнения является непосредственно дом усыновителей. Очевидно, что выбор места исполнения при отмене усыновления зависит от особенностей конкретного дела и правил процессуального характера. К отмене

усыновления могут стремиться родители, усыновители, органы опеки и попечительства, в том числе несовершеннолетние дети, достигшие 14-летнего возраста (ст. 140 СК РФ). Как правило, не возникает проблем, связанных с передачей ребенка кровным родителям или органам опеки и попечительства. Но если после отмены усыновления бывший усыновитель удерживает его у себя, всячески противится возврату ребенка лицу, обладающему правом на воспитание, возникает более сложная ситуация, сопряженная с необходимостью принудительного изъятия несовершеннолетнего от лиц, которые его удерживают теперь уже без законных к тому оснований. В такой ситуации переплетаются особенности передачи ребенка лицу, чье право на его воспитание подтверждено судом, с принудительным изъятием несовершеннолетнего из семьи бывшего усыновителя<sup>20</sup>.

Принудительное исполнение решений, связанных с отобранием ребенка и передачей его другому лицу (лицам), согласно п. 2 ст. 79 СК РФ должно производиться с обязательным участием органа опеки и попечительства и участием лица (лиц), которому передается ребенок, а в необходимых случаях - с участием представителя органов внутренних дел. Следовательно, в первую очередь судебный исполнитель должен известить представителей органа опеки и попечительства о месте, дате и времени исполнения. Обязательное участие представителя органа опеки и попечительства в исполнении решения в отношении лиц, лишенных родительских прав, и бывших усыновителей связано с необходимостью выполнения возложенных на него функций по охране прав детей, подлежащих изъятию. Представитель этого органа может оказать помощь исполнителю квалифицированным советом и рекомендациями педагогического характера. При этом, нужно стремиться к тому, чтобы в исполнении решения принимал участие представитель того органа опеки и попечительства, который участвовал в судебном разбирательстве<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Так, в определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 27 сентября 2005 г. делу № 88-Г-05-12, рассмотренному по кассационному представлению прокурора, указано, что просьба заявителей - граждан США супругов К. о приведении к немедленному исполнению решения суда об усыновлении братьев Павла и Виктора Б. удовлетворена судом в нарушение норм ст. 212 ГПК РФ. Судом к особым обстоятельствам отнесены консултация педиатра в США и желательность участия детей в школьных мероприятиях по окончании учебного года и встречи с будущими одноклассниками и учителями по месту жительства усыновителей. При этом доказательства необходимости экстренного обследования либо лечения детей, невозможного в условиях российского здравоохранения, и промедления, которое ставит под угрозу жизнь и здоровье детей, в материалах дела отсутствовали. Не представлены усыновителями и доказательства невозможности исполнения решения суда в связи с промедлением встречи детей с будущими одноклассниками и учителями. Нарушение ст. 212 ГПК РФ, а также других норм процессуального права по указанному делу явились основанием для отмены решения суда в кассационном порядке. Так, по изученным делам 36 решений об усыновлении обращено к немедленному исполнению. Как правило, это относится к решениям об усыновлении детей, оставшихся без попечения обоих родителей. Основным мотивом, послужившим к просьбе об обращении решения к немедленному исполнению, заявителями указывалось желание скорее забрать ребенка в семью.

В других случаях в обоснование просьбы о немедленном исполнении решения суда заявителями указывалось об имитации беременности, о необходимости начать лечение ребенка. Представляется, что такая причина обращения решения к немедленному исполнению, как желание забрать ребенка в семью, не соответствуют требованиям ч. 1 ст. 212 ГПК РФ. Имитация беременности заявителями может в некоторых случаях являться причиной обращения решения к немедленному исполнению, с учетом всех обстоятельств по делу.

<sup>19</sup> Терещенко Е.Э. Усыновление как одна из форм реализации права ребенка жить и воспитываться в семье: Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2003. С. 162.

<sup>20</sup> Терещенко Е.Э. Усыновление как одна из форм реализации права ребенка жить и воспитываться в семье: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 164.

<sup>21</sup> Туманова Л.В. Состояние и перспективы развития законодательства о защите публично-правовых отношений. СПб., 2001. С. 419.

Судебный пристав-исполнитель своим постановлением вправе назначить специалиста для разъяснения возникающих при совершении исполнительных действий вопросов. Инициаторами привлечения детского психолога, психиатра, педагога, воспитателя могут быть также стороны. Свое заключение специалист дает в письменном виде.

Судебный пристав - исполнитель может прибегнуть и к помощи представителей органов внутренних дел. Необходимость в их содействии возникает при изъятии ребенка у лиц, утративших свои права и оказывающих противодействие при исполнении. В пределах предоставленных работникам милиции прав они оказывают содействие судебным приставам - исполнителям при наличии препятствий к исполнению ими служебных обязанностей. Очевидно, что роль сотрудников внутренних дел повышается при возникновении реальной опасности как жизни, здоровью детей, так и других лиц - участников исполнительного производства.

При невыполнении без уважительных причин решения суда усыновители, обязанные передать ребенка, могут быть привлечены к ответственности<sup>22</sup>.

При отмене усыновления суд во всех случаях определяет дальнейшую судьбу ребенка. Согласно п. 2 ст. 143 СК РФ при отмене усыновления ребенок по решению суда передается родителям, но при отсутствии родителей, а также, если передача ребенка родителям противоречит его интересам, ребенок передается на попечение органа опеки и попечительства, который согласно ст. 123 СК РФ самостоятельно определяет форму устройства ребенка. Поэтому облегчает исполнение подготовленность органов опеки и попечительства к незамедлительному устройству несовершеннолетнего в одно из детских воспитательных, медицинских учреждений. К моменту исполнения на руках у представителя органа опеки и попечительства должны быть все документы, необходимые для устройства ребенка. Исполнительное производство по делам об отмене усыновления считается оконченным, когда ребенок уже передан опекуну или органу опеки и попечительства<sup>23</sup>.

Так, судебная практика Ульяновского областного суда свидетельствует о том, что по 36 делам об усыновлении (удочерении) ребенка не было данных об исполнении решения суда: Засвияжский районный суд - 6 дел, Железнодорожный районный суд -

3 дела, Ленинский районный суд - 2 дела, Майнский районный суд - 2 дела, Радищевский районный суд - 6 дел, Вешкаймский районный суд - 4 дела, Новомаляклинский районный суд - 1 дело, Ульяновский районный суд - 4 дела, Сурский районный суд - 1 дело, Чердаклинский районный суд - 1 дело, Новоспасский районный суд - 6 дел.

В Инзенском районном суде по 5 делам решения суда исполнены ранее установленного законом срока, хотя указания в решении о немедленном исполнении не было.

По делу № 2-586/02 Ленинского районного суда в решении указано о необходимости обращения решения к немедленному исполнению, однако данных об исполнении решения в деле не имеется.

По делам, вынесенным Железнодорожным районным судом нарушены сроки исполнения решений<sup>24</sup>.

Верно З.З. Алиева указывает и на то, что исполнение любых судебных решений далеко не всегда проходит без трудностей. По делам об усыновлении могут возникнуть трудности, обусловленные особенностями психологического плана, потому что приходится иметь дело не с вещью, а живым существом, иногда не понимающим, что от него хотят взрослые. Таким образом, стадию исполнения решения следует превратить в завершающий акт защиты прав ребенка. И здесь очень важны как усилия специалистов, занимающихся защитой прав ребенка, так и опыт, а именно знания и практические навыки судебных приставов-исполнителей, для доведения дела до логического конца<sup>25</sup>.

Завершая изложение, следует сказать о том, что процессуальные особенности обжалования и исполнения судебных решений об усыновлении (удочерении) ребенка и отмене усыновления (удочерения) ребенка играют важное практическое значение, так как направлены на обеспечение интересов несовершеннолетних детей. Общеизвестно, что отсутствие возможности для пересмотра решения суда об усыновлении участниками, права и законные интересы которых были затронуты в процессе усыновления, не обеспечивает достижения целей института усыновления в Российской Федерации, а неисполненное решение об отмене усыновления представляет собой ничто иное, как пустой звук, не обеспеченный силой государственного принуждения.

<sup>22</sup> Сергун А.К. Принудительное исполнение судебных решений в общем процессе реализации норм права // Труды ВЮЗИ. Т. 61. М., 1978. С. 99; Зайко Е.В. К вопросу о системе принципов арбитражного процесса // Вестник Волжского ун-та: Сер. «Юриспруденция». Вып. 4. Тольятти, 1999. С. 99; Заворотко П.П. Процессуальные гарантии исполнения судебного решения. М., 1974. С. 251.

<sup>23</sup> Терещенко Е.Э. Усыновление как одна из форм реализации права ребенка жить и воспитываться в семье: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 166.

<sup>24</sup> Судебная практика Ульяновского областного суда. URL: <http://uloblsud.ru> (дата обращения: 28.03.2016).

<sup>25</sup> Алиева З.З. Процессуальные особенности рассмотрения дел об усыновлении детей российскими гражданами (по материалам правоприменительной практики Республики Дагестан): Дис. ...канд. юрид. наук. Махачкала, 2007. С. 138-139.

---

#### Библиографический список

1. Алиева З.З. Процессуальные особенности рассмотрения дел об усыновлении детей российскими гражданами (по материалам правоприменительной практики Республики Дагестан): Дис. ... канд. юрид. наук. – Махачкала, 2007. – 200 с.
2. Грицанов А.С. Кассационное производство в советском гражданском процессе. – Томск, 1980. – 156 с.
3. Заворотько П.П. Процессуальные гарантии исполнения судебного решения. – М., 1974. – 360 с.
4. Зайко Е.В. К вопросу о системе принципов арбитражного процесса // Вестник Волжского ун-та: Сер. «Юриспруденция». Вып. 4. – Тольятти, 1999. – С. 97-104.
5. Зайцев И.М. Причины и условия совершения судебных ошибок и проблема их предупреждения // Реализация процессуальных норм органами гражданской юрисдикции. – Свердловск, 1988. – С. 68-74.
6. Нечаева А. Исполнение решений суда по делам, связанным с воспитанием детей // Российская юстиция. – 1998. – № 5. – С. 35-37.
7. Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Особенная часть. – М.: Норма, 2010. – 960 с.
8. Семёнова Е. Примите их в свою семью! Как подмосковные власти помогают приемным родителям // Аргументы и факты. – 2008. – № 41. – С. 23.
9. Сергун А.К. Принудительное исполнение судебных решений в общем процессе реализации норм права // Труды ВЮЗИ. Т. 61. – М., 1978. – С. 70-148.
10. Терещенко Е.Э. Усыновление как одна из форм реализации права ребенка жить и воспитываться в семье: Дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2003. – 188 с.
11. Туманова Л.В. Состояние и перспективы развития законодательства о защите публично-правовых отношений. – СПб., 2001. – 338 с.

**Рецензент:** Саттарова З.З., доцент кафедры гражданского права и процесса Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е.Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

---

## **ЗАЛАВСКАЯ ОЛЬГА МИХАЙЛОВНА**

*кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimsla.edu.ru*

## **КАЗАКОВА ВИКТОРИЯ ВЛАДИМИРОВНА**

*магистрант 1 курса программы подготовки «Корпоративное право» Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimsla.edu.ru*

# **КАЗАЧЬИ ОБЩЕСТВА, ВНЕСЕННЫЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР КАЗАЧЬИХ ОБЩЕСТВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО СТАТУСА**

## **ZALAVSKAYA OLGA MIKHAILOVNA**

*candidate of legal sciences, associate professor of the Department of civil law and procedure, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimsla.edu.ru*

## **KAZAKOVA VIKTORIYA VLADIMIROVNA**

*candidate for a master's degree in Corporate Law, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimsla.edu.ru*

# **COSSACK SOCIETIES ENTERED INTO THE PUBLIC REGISTER OF COSSACK SOCIETIES OF THE RF: LEGAL STATUS CHARACTERISTICS**

***Аннотация.** В статье анализируется становление современной конструкции некоммерческой корпорации «казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации».*

***Ключевые слова:** казачьи общества, некоммерческие организации, корпоративные организации, юридические лица.*

***Review.** The article analyzes the evolution of modern structure of a non-commercial organization «Cossack societies entered into the public register of cossack societies of the RF».*

***Keywords:** cossack society, non-commercial organization, corporate organization, legal entity.*

Российское право не осталось в стороне от поиска и законодательного закрепления новых организационно-правовых форм некоммерческих корпораций. Федеральным законом от 05.05.2014 N 99-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»<sup>1</sup> пунктом 30 введен в главу 4 Гражданского кодекса Российской Федерации параграф 6 «Некоммерческие корпоративные организации», где в статье 123.15 закрепляется новый вид некоммерческой корпорации – *казачье общество, внесенное*

*в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.*

Согласно пункту 1 указанной статьи казачьими обществами признаются внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации объединения граждан, созданные в целях сохранения традиционного образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества, а также в иных целях, предусмотренных Федеральным законом от 5 декабря 2005 года N 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»<sup>2</sup>, добровольно принявших на себя в порядке, установленном законом, обязательства по несению государственной или иной службы.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2304.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5245.

В Федеральном законе от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 31.01.2016) «О некоммерческих организациях»<sup>3</sup> закреплена ещё одна дефиниция казачьего общества. Согласно пункту 1 статьи 6.2., которая была введена Федеральным законом от 03.06.2009 N 107-ФЗ, казачьими обществами признаются формы самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества.

В Федеральном законе от 05.12.2005 N 154-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О государственной службе российского казачества» закреплена третья дефиниция казачьего общества. В соответствии с пунктом 3 абзаца 1 статьи 2 указанного закона казачье общество - форма самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества в соответствии с федеральным законодательством (некоммерческая организация).

Такое количество определений одного и того же понятия свидетельствует о том, что на сегодняшний день гражданское законодательство изобилует повторами. Целесообразнее было бы закрепить определение только в Гражданском кодексе Российской Федерации.

Историки по-разному толкуют время создания такого феномена как казачество – одни с появлением православия на Руси, другие – задолго до того. Однако все сходятся на том, что начало казакам положили наиболее свободолюбивые, не терпевшие рабства и никакой зависимости люди, бежавшие на пустынные приграничные земли России не по прихоти человеческой, а по целому ряду социальных, политических, религиозных причин. С.М. Соловьев и В.О. Ключевский, в свою очередь считали, что казаки – это потомки беглого русского населения, спасавшегося на окраинах государства от крепостного гнёта<sup>4</sup>.

Служба не помещикам, а государству, сформировали у казаков особое отношение к военной службе. Собственная классификация военных чинов, отличавшаяся от общероссийской, говорит об автономии в рамках служения единому Отечеству. Российская история демонстрирует разные формы использования казачества государством. Во второй половине XIX в. происходит формализация военной службы казаков в рамках российского государства. Так, в 1875 г. был издан закон о воинской повинности. Срок службы для казаков (кроме священнослужителей и торговых казаков) определялся в 20 лет:

от 18 до 21 года – в подготовительном разряде, от 21 до 33 лет – в строевом разряде, от 33 до 38 лет – в разряде запасных<sup>5</sup>.

Военный долг у казаков был тесно связан с их верой. Религиозность казачества нередко составляла основу мотивации их служения долгу, была связана с военными обрядами и традициями.

Официальным началом возрождения современного казачества можно считать 28-30 июня 1990 года – время проведения в Москве Большого казачьего круга – учредительного съезда Союза казаков России, где были представители всех казачьих областей страны. Большой казачий круг положил начало новой общественной патриотической организации, поставивший перед собой задачи сохранения, изучения, развития и пропаганды культурно-исторического наследия, ратных и трудовых традиций казачества, борьбы за его историческую реабилитацию.

Правящая элита Российской Федерации признала, что казачье движение приняло массовый организованный характер и переросло рамки общественного движения. Но механизм реализации законодательных актов и ясно сформулированная государственная политика по отношению к казачеству в 90-е годы прошлого столетия отсутствовали. В целях проверки потенциальных возможностей современного казачества в 1993–1994 гг. проводились эксперименты по привлечению казачьих общественных организаций к воинской, пограничной, правоохранительной и иной службе. В последующие три года (1994–1997) активно создавалась правовая база новой государственной политики по отношению к казачеству.

Процесс возрождения сопровождался массовым притоком заинтересованных лиц, среди которых различались три основные группы. Во-первых, потомки «коренного» казачества, которые видели в возрождении актуализацию этнословных и военно-словных принципов. Во-вторых, «примкнувшие» к казачеству, не имеющие казачьей родословной, но увлеченные идеями казачьего порядка, казачьего самоуправления, казачьей культуры. В-третьих, представители номенклатурных и интеллигентских слоев, для которых членство, участие в казачьем движении, являлось способом сохранения социального статуса и социальной самооценки в силу отклонения неясных перспектив перемены профессии и образа жизни<sup>6</sup>.

Согласно сведениям о государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств<sup>7</sup> на территории Российской Федерации зарегистрировано 3704 казачьих общества. На территории Оренбургской области зарегистрировано 84 казачьих общества.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

<sup>4</sup> Цит. по: Никитин Н.И. Служилые люди в Западной Сибири XVII в. Новосибирск, 1988. 277 с.

<sup>5</sup> Ерохин И.Ю. Казачество в свете вопроса военной службы // Теория и практика общественного развития. 2013. № 4.

<sup>6</sup> Водолацкий В.П. Российская молодежь и социальные перспективы казачества // Теория и практика общественного развития. 2011. № 6.

<sup>7</sup> URL: <https://egrul.nalog.ru/> (дата обращения: 28.03.2016).

Учредителями казачьего общества в соответствии со статьей 15 Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О некоммерческих организациях» могут выступать полностью дееспособные граждане и (или) юридические лица. Иностранцы граждане и лица без гражданства, законно находящиеся в Российской Федерации, могут быть учредителями (участниками, членами) казачьего общества, за исключением случаев, установленных международными договорами Российской Федерации или федеральными законами. Указанной статьей закреплена и перечень лиц, не имеющих права выступать учредителями казачьего общества. К ним относятся: иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации; лицо, включенное в перечень в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Федерального закона от 7 августа 2001 года N 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»; общественное объединение или религиозная организация, деятельность которых приостановлена в соответствии со статьей 10 Федерального закона от 25 июля 2002 года N 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее - Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»); лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности; лицо, которое не соответствует предъявляемым к учредителям (участникам, членам) некоммерческой организации требованиям федеральных законов, определяющих правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций отдельных видов. Число учредителей казачьего общества не ограничено.

Приказом Минюста РФ от 24 августа 2012 г. N 166 «О численности членов казачьих обществ, в установленном порядке принявших на себя обязательства по несению государственной или иной службы, необходимой для внесения казачьего общества в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации»<sup>8</sup> закреплена, что внесению в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации подлежат казачьи общества, в которых фиксированная численность членов, в установленном порядке принявших на себя обязательства по несению государственной или иной службы, составляет не менее:

- 20 членов для хуторских казачьих обществ;
- 100 членов для станичных и городских казачьих обществ;
- 300 членов для районных (юртовых) казачьих обществ;

1000 членов для окружных (отдельских) казачьих обществ;

5000 членов для войсковых казачьих обществ.

Казачьи общества, расположенные на территории Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, подлежат внесению в государственный реестр, если фиксированная численность их членов, в установленном порядке принявших на себя обязательства по несению государственной или иной службы, составляет не менее:

10 членов для хуторских казачьих обществ;

30 членов для станичных и городских казачьих обществ;

150 членов для районных (юртовых) казачьих обществ;

500 членов для окружных (отдельских) казачьих обществ;

1000 членов для войсковых казачьих обществ.

Учредительным документом казачьего общества является устав казачьего общества, принятый высшим органом управления казачьего общества и утвержденный в установленном порядке, о чем свидетельствует абзац 2 пункта 6 статьи 6 Федерального закона от 05.12.2005 N 154-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О государственной службе российского казачества».

Процесс создания, реорганизации и ликвидации казачьего общества регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О некоммерческих организациях». Однако перечень документов для внесения казачьего общества в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации атаманом казачьего общества закреплена в Федеральном законе от 05.12.2005 N 154-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О государственной службе российского казачества». К ним относятся: 1) заявление о внесении казачьего общества в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации по форме, утвержденной органом, уполномоченным в области ведения реестра; 2) устав казачьего общества, принятый высшим органом управления казачьего общества и утвержденный в установленном порядке; 3) заверенная атаманом казачьего общества копия решения высшего органа управления казачьего общества о ходатайстве о внесении данного казачьего общества в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации; 4) заверенная атаманом казачьего общества копия решения высшего органа управления казачьего общества или заверенные атаманом казачьего общества копии решений высших органов управления казачьих обществ, входящих в состав данного казачьего общества, о принятии в установленном порядке на себя членами указанных казачьих обществ обязательств по несению государственной или иной службы. Хуторское, станичное, городское казачье общество вместе с копией указанного ре-

<sup>8</sup> Приказ Минюста России от 24.08.2012 N 166 «О численности членов казачьих обществ, в установленном порядке принявших на себя обязательства по несению государственной или иной службы, необходимой для внесения казачьего общества в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 04.09.2012 N 25364) // Российская газета. 2012. 7 сентября.



шения представляет также список членов казачьего общества, в установленном порядке принявших на себя обязательства по несению государственной или иной службы; 5) заверенные атаманом казачьего общества копии решений высших органов управления казачьих обществ о вхождении в состав данного казачьего общества.

Казачье общество по решению его членов может быть преобразовано в ассоциацию (союз) или автономную некоммерческую организацию.

Указом Президента РФ от 09.08.1995 N 835 (ред. от 17.10.2013) «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации» установлено ведение государственного реестра казачьих обществ в Российской Федерации Министерством юстиции Российской Федерации.

Казачье общество в соответствии с пунктом 1 статьи 65.1 Гражданского кодекса Российской Федерации является корпоративным юридическим лицом - корпорацией. Причем согласно статье 50 Гражданского кодекса Российской Федерации казачье общество – это некоммерческая корпорация. То есть казачье общество – это юридическое лицо, не имеющее извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющее полученную прибыль между участниками, обладающими правом членства в нем и формирующие его высший орган.

Согласно Указу Президента РФ от 15.06.1992 N 632 (ред. от 17.10.2013) «О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества»<sup>9</sup> граждане, относящие себя к прямым потомкам казаков и выразившие желание совместно восстанавливать и развивать традиционные для казачества формы хозяйствования, возрождать и сохранять его культуру и быт, участвовать в несении государственной и иной службы, а также граждане, в установленном порядке добровольно вступившие в казаки, могут объединяться в казачьи общества и создавать их в виде хуторских, станичных, городских, районных (юртовых), окружных (отдельских), войсковых казачьих обществ и всероссийского казачьего общества.

Согласно пункту 4 статьи 5 Федерального закона от 05.12.2005 N 154-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О государственной службе российского казачества» российское казачество в установленном порядке:

1) оказывает содействие государственным органам в организации и ведении воинского учета членов казачьих обществ, организует военно-патриотическое воспитание призывников, их подготовку к военной службе и вневойсковую подготовку чле-

нов казачьих обществ во время их пребывания в запасе;

2) принимает участие в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, по гражданской и территориальной обороне, в природоохранных мероприятиях;

3) принимает участие в охране общественного порядка, обеспечении экологической и пожарной безопасности, защите Государственной границы Российской Федерации, борьбе с терроризмом;

4) осуществляет иную деятельность на основе договоров (соглашений) казачьих обществ с федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 9 февраля 2010 г. N 169 «О чинах членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации»<sup>10</sup> установлены следующие чины членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации:

а) казак, приказный, младший урядник, урядник, старший урядник - нижние чины;

б) младший вахмистр, вахмистр, старший вахмистр - младшие чины;

в) подхорунжий, хорунжий, сотник, подъесаул - старшие чины;

г) есаул, войсковой старшина, казачий полковник - главные чины;

д) казачий генерал - высший чин.

Следует отметить, что данные чины относятся к специальным званиям и не являются классными чинами государственной гражданской службы Российской Федерации или классными чинами муниципальной службы.

Указ Президента РФ от 9 февраля 2010 г. (ред. от 14.10.2010) N 171 «О форме одежды и знаках различия по чинам членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации»<sup>11</sup> закрепляет форму одежды членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, и знаки различия по чинам членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

Согласно Указу Президента РФ от 9 февраля 2010 г. N 170 «Об удостоверении казака, выдаваемом

<sup>9</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 25. Ст. 1429.

<sup>10</sup> Указ Президента РФ от 09.02.2010 N 169 «О чинах членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке присвоения чинов членам казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации») // СЗ РФ. 2010. N 7. Ст. 726.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2010. N 7. Ст. 728.

<sup>12</sup> Указ Президента РФ от 09.02.2010 N 170 «Об удостоверении казака, выдаваемом членам казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации» (вместе с «Положением об удостоверении казака, выдаваемом членам казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации») // СЗ РФ. 2010. N 7. Ст. 727.

членам казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации»<sup>12</sup> удостоверение казака является основным документом, подтверждающим членство в казачьем обществе, внесенном в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, чин и занимаемую должность в казачьем обществе. Удостоверение казака действительно на территории Российской Федерации при наличии паспорта гражданина Российской Федерации или иного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации. Удостоверение казака выдается сроком на пять лет с продлением на последующие 5-летние периоды.

Федеральным законом от 5 декабря 2005 г. N 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» создана правовая основа участия членов казачьих обществ в несении государственной и иной службы. Правительством Российской Федерации были определены отдельные сферы деятельности, в которых федеральные органы исполнительной власти могут привлекать к службе членов казачьих обществ. В 2008 году Президентом Российской Федерации была утверждена Концепция государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества<sup>13</sup>, которая успешно претворяется в жизнь. Указами Президента Российской Федерации утвержден порядок принятия членами казачьих обществ обязательств по несению государственной или иной службы, введено новое удостоверение казака, утверждены форма одежды и знаки различия по чинам членов казачьих обществ, учреждены флаги, гербы и знамена войсковых казачьих обществ, а также переходящее знамя Президента Российской Федерации для награждения лучшего казачьего кадетского корпуса.

Вместе с тем в связи с совершенствованием государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества, становлением и развитием государственной службы российского казачества возникают новые задачи, которые требуют корректировки и развития положений Концепции государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества. С этой целью была утверждена Стратегия развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года (утв. Президентом РФ от 15 сентября 2012 г. N Пр-2789)<sup>14</sup>.

Целью Стратегии является содействие развитию и консолидации российского казачества посредством усиления его роли в решении государственных и муниципальных задач, совершенствования взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных ор-

ганов и органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений с российским казачеством и формирования эффективных механизмов общественно-государственного партнерства. Указанную цель предусматривается достичь путем решения следующих задач:

а) совершенствование механизма и создание экономических условий для привлечения членов казачьих обществ к несению государственной и иной службы;

б) развитие духовно-нравственных основ, традиционных образа жизни, форм хозяйствования и самобытной культуры российского казачества;

в) повышение роли российского казачества в воспитании подрастающего поколения в духе патриотизма и его готовности к служению Отечеству, в том числе с использованием потенциала казачьих кадетских корпусов;

г) поддержка международного сотрудничества российского казачества, установление международных контактов российского казачества с организациями казаков государств - участников Содружества Независимых Государств и дальнего зарубежья.

В сфере взаимодействия государственных органов и казачьих формирований возникало немало проблем. Данную проблему разрешили путем создания Совета при Президенте Российской Федерации по делам казачества. Распоряжением Президента РФ от 12.01.2009 N 15-рп (ред. от 24.08.2015) «О Совете при Президенте Российской Федерации по делам казачества» (вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по делам казачества»)<sup>15</sup> закреплено, что Совет при Президенте Российской Федерации по делам казачества является совещательным и консультативным органом при Президенте Российской Федерации, образованным в целях содействия реализации государственной политики в отношении российского казачества. Заседания Совета проводятся не реже одного раза в год. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания Совета.

Казачьи общества внедряют свою деятельность в молодежные сферы общественной жизни. Движение за здоровый образ жизни, развитие мужественности, дисциплинированности, ответственности и ряд других социальных качеств поддерживается молодым поколением.

Финансирование государственной службы российского казачества осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований.

На территории Оренбургской области действует Закон Оренбургской области от 10.04.2000 N 500/116-ОЗ (ред. от 06.03.2015) «О казачестве»<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Концепция утверждена Президентом Российской Федерации. Текст опубликован на официальном сайте Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/203446.shtml> (дата обращения: 28.03.2016).

<sup>14</sup> Документ официально опубликован не был. URL: <http://base.garant.ru/70365626/> (дата обращения: 28.03.2016).

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2012. N 32. Ст. 4545.

<sup>16</sup> Южный Урал. 2000. N 77. 25 апреля. С. 3.

Постановлением Правительства Оренбургской области от 2 июля 2012 года N 558-пп «Об утверждении областной целевой программы поддержки казачьих обществ Оренбургского отделинского казачьего общества «Первый отдел Оренбургского казачьего войска» и развития казачьих организаций на 2013 - 2015 годы» установлен объем финансирования из областного бюджета - 82988,7 тыс. рублей, в том числе: 2013 год - 17087,1 тыс. рублей; 2014 год - 31340,7 тыс. рублей; 2015 год - 34560,9 тыс. рублей.

Постановление Правительства Астраханской области от 25.10.2012 N 458-П «О государственной программе «Государственная поддержка казачьих обществ на территории Астраханской области в 2013 - 2017 годах закрепляет, что общий объем средств, необходимых для реализации Программы в 2013-2017 годах, составляет 139440,306 тыс. рублей, из них средства федерального бюджета - 56088,00 тыс. рублей, средства бюджета Астраханской области - 80628,306 тыс. рублей, средства

бюджетов муниципальных образований Астраханской области - 234,0 тыс. рублей, средства внебюджетных источников - 2490,0 тыс. рублей».

По мнению Е.А. Суханова<sup>17</sup> признание казачьего общества в качестве юридического лица не имеет под собой никаких разумных юридических или экономических оснований, а казачьи общества в действительности являются лишь типичной разновидностью общественных объединений граждан.

Однако, исходя из анализа нормативных правовых актов, регулирующих деятельность казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, следует вывод о том, что выделение казачьего общества в качестве отдельной некоммерческой корпорации было достаточно правильным шагом на пути развития гражданского законодательства. Благодаря этому казачьи общества могут получать денежное финансирование для обеспечения своих интересов, сохранения традиционного образа жизни, хозяйствования и культуры.

#### Библиографический список

1. Водолацкий В.П. Российская молодежь и социальные перспективы казачества // Теория и практика общественного развития. – 2011. – № 6. – С. 52-55.
2. Ерохин И.Ю. Казачество в свете вопроса военной службы // Теория и практика общественного развития. – 2013. – № 4. – С. 172-174.
3. Никитин Н.И. Служилые люди в Западной Сибири XVII в. – Новосибирск, 1988. – 277 с.
4. Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. – М.: Статут, 2014. – 456 с.

**Рецензент:** Стройкина Ю.В., доцент кафедры гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

<sup>17</sup> Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. – М.: Статут, 2014. – С. 24.

---

**ИВАНОВА МАРИНА АЛЕКСАНДРОВНА**

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права и конституционного права ФГБОУ ВПО «Оренбургский государственный университет», 460018, г. Оренбург, пр. Победы, 13, zabor\_a@mail.ru

**НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ГРАЖДАНСКИХ  
ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

**IVANOVA MARINA ALEXANDROVNA**

Candidate of Law Science, Associate Professor of Department of theory of law and constitutional law, Orenburg State University, 13 Pobeda pr., Orenburg, 460018, Russia, zabor\_a@mail.ru

**SOME FEATURES OF CIVIL PROCEDURAL LEGAL**

**Аннотация.** В науке гражданского процессуального права неоднократно предпринимались попытки исследовать специфику гражданских процессуальных правоотношений. Без уяснения признаков гражданских процессуальных правоотношений невозможно освоить целостное представление о механизме правового регулирования гражданского процессуального права, механизме судебной защиты субъективных прав и законных интересов в гражданском процессе. В представленной научной статье автор исследует некоторые особенности гражданских процессуальных правоотношений, анализирует положения общей теории права по вопросу определения понятия правоотношений, рассматривает сложившиеся в цивилистической науке подходы к определению сущности гражданских процессуальных правоотношений. Автор определяет свою позицию по рассматриваемой проблеме и формулирует соответствующие выводы.

**Ключевые слова:** правоотношения; гражданские процессуальные правоотношения; субъекты гражданских процессуальных правоотношений; охранительная функция права; фактические отношения.

**Review.** In the science of Civil procedural law there have been several attempts to explore the specifics of civil procedural legal relationships. Without understanding the features of Civil procedural relationship is impossible to develop a holistic view of the mechanism of legal regulation of Civil procedural law, the judicial mechanism of protection of subjective rights and legitimate interests in civil proceedings. The present scientific article the author considers some peculiarities of legal relations of civil procedure, analyzes the provisions of the General theory of law on the definition of relations, considers existing in a civil science approaches to determining the nature of civil procedural legal relationships. The author defines his position on this issue and to formulate appropriate conclusions.

**Keywords:** relationship; civil procedural legal relations; subjects of civil procedural legal relations; the protective function of law; de facto relationship.

Вопросам гражданских процессуальных отношений в отечественной юридической литературе традиционно уделяется большое внимание. Об этом, в частности, свидетельствуют опубликованные в середине XX вв. работы таких известных советских ученых-процессуалистов как М.А. Гурвич<sup>1</sup>, П.Ф. Елисейкин<sup>2</sup>, А.А. Мельников<sup>3</sup>, Н.А. Чечина<sup>4</sup> и др. Не менее важной и актуальной проблема правоотношений является и теории права, и проблемы понятия и признаков правоотношения рассматривали в трудах таких известных ученых как Н.Г. Александров<sup>5</sup>, Ю.К. Толстой<sup>6</sup>, Р.О. Хал-

фина<sup>7</sup>. О внимании к вопросам гражданских процессуальных отношений в современный период свидетельствуют также отдельные работы по данной тематике российских ученых-процессуалистов<sup>8</sup>.

В настоящее время в науке теории государства и права существует множество определений понятия «правоотношение». Наиболее распространено следующее: правоотношение - урегулированное нормами права общественное отношение, участники которого являются носителями субъективных прав и юридических обязанностей, охраняемых и гарантируемых

---

<sup>1</sup> См.: Гурвич М.А. Гражданское процессуальное правоотношение и процессуальные действия // Вопросы гражданского процессуального, гражданского и трудового права. Труды ВЮЗИ. М., 1965. Т. 3.

<sup>2</sup> См.: Елисейкин П.Ф. Гражданские процессуальные правоотношения. Ярославль, 1975.

<sup>3</sup> См.: Мельников А.А. Правовое положение личности в советском гражданском процессе. М., 1969.

<sup>4</sup> См.: Чечина Н.А. Гражданские процессуальные отношения. М., 1962.

<sup>5</sup> См.: Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955.

<sup>6</sup> См.: Толстой Ю.К. К теории правоотношения. Л., 1959.

<sup>7</sup> См.: Халфина Р.О. Общие учения о правоотношении. М., 1974.

<sup>8</sup> См.: Евстифеева Т.И. Гражданские процессуальные правоотношения. Саратов, 2001.

государством<sup>9</sup>. Однако имеется и другое понимание правоотношения: правоотношение - это возникающая на основе правовых норм и вследствие наступления определенных юридических фактов связь субъектов права, обладающих взаимными субъективными правами и обязанностями<sup>10</sup>. Поскольку гражданские процессуальные отношения — это разновидность правоотношений, то им, как и всем правоотношениям свойственно то, что они возникают на основе норм права между конкретными лицами, юридически закрепляют взаимное поведение их участников, обеспечены силой государственного принуждения<sup>11</sup>. Так как гражданское процессуальное право устанавливает и регулирует общественные отношения, которые возникают между судом и участниками процесса при отправлении правосудия по гражданским делам, то и гражданские процессуальные отношения возникают в специфической сфере общественной деятельности — гражданским судопроизводстве и поэтому обладают рядом особенностей.

Первая особенность гражданских процессуальных отношений традиционно в науке гражданского процессуального права определяется через особенности субъектного состава гражданских процессуальных правоотношений. Субъектами правоотношений являются индивиды или организации, которые на основании норм права могут быть участниками правоотношений, носителями субъективных прав и обязанностей<sup>12</sup>. Большинство ученых-процессуалистов сходятся во мнении, что обязательным участником гражданских процессуальных правоотношений выступает суд и гражданское процессуальное правоотношение может существовать только между двумя субъектами — судом, рассматривающим дело и любым другим участником процесса. Стороны, третьи лица, прокурор, государственные органы не состоят между собой в процессуальных правоотношениях между собой. Эти отношения не могут возникать без участия суда. Тем не менее, ряд ученых полагает, что в некоторых случаях гражданские процессуальные правоотношения могут возникать и между другими участниками гражданского процесса<sup>13</sup>. И в качестве примера приводят право сторон задавать друг другу вопросы, заключать мировое соглашение, изменять территориальную подсудность, передавать дело при взаимном согласии сторон на рассмотрение третейского суда и т.д. С данной точкой зрения нельзя согласиться. Гражданское процессуальное право не предоставляет участникам процесса никаких прав и не возлагает на них никаких обязанностей по отношению друг к другу. Между другими участниками процесса могут существовать только фактические отношения

(то есть не урегулированные правом) отношения или материальные правоотношения. Суд является не только обязательным, но и главным, решающим субъектом гражданских процессуальных правоотношений. Наделенный властными полномочиями, суд в ходе процесса организует и контролирует действия его участников, оказывает им помощь в реализации прав и обязанностей. Все участники процесса совершают действия под контролем суда и с разрешения суда. Суд, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, осуществляет руководство процессом, разъясняет лицам, участвующим в деле, их права и обязанности, предупреждает о последствиях совершения или несовершения процессуальных действий, оказывает лицам, участвующим в деле, содействие в реализации их прав, создает условия для всестороннего и полного исследования доказательств, установления фактических обстоятельств и правильного применения законодательства при рассмотрении и разрешении гражданских дел.

Суд - это орган государственной власти, наделенный компетенцией по осуществлению правосудия. Задачи гражданского судопроизводства по правильному и своевременному рассмотрению и разрешению гражданских дел в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений решает именно суд.

В юридической литературе гражданские процессуальные отношения рассматриваются как государственно-властные отношения или «властеотношения». В науке теории государства и права властеотношения рассматриваются как один из видов правоотношений, как форма реализации государственной власти, как элемент структуры власти. Властеотношения образуют своеобразную политико-правовую ткань общества. Сторонами данных отношений выступают субъект государственной власти и объект власти (подвластные), а содержание образуют единство передачи или навязывания воли властвующего подвластным и подчинение (добровольное или принужденное) последних этой воле. Субъектом государственной власти могут быть социальные и национальные общности, классы, народ, от имени которого действуют органы государства. Объектом власти (подвластными) будут индивиды, их объединения, слои и общности, классы, общество. Сущность властеотношений состоит в том, что одна сторона – властвующий – навязывает свою волю, обычно возве-

<sup>9</sup> Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. М.: Проспект, 2013. С. 285.

<sup>10</sup> Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для вузов. М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2010. С. 413; Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 66.

<sup>11</sup> Гражданский процесс: учебник / под ред. М.К. Треушников. М.: Издат. дом «Городец», 2008. С. 82.

<sup>12</sup> Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для вузов / В.В. Лазарев. М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2010. С. 416.

<sup>13</sup> Ильинская И.М. Участие третьих лиц в советском гражданском процессе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1952. С. 4-5; Жерулис И.А. Сущность советского гражданского процесса. Вильнюс, 1969. С. 60-62.

денную в закон и юридически обязательную, другой стороне – подвластным, направляет их поведение и действия в русло, определенное правовыми нормами. Субъектом государственной власти в гражданских процессуальных правоотношениях является суд, а объектом власти (подвластными) - участники процесса. Гражданские процессуальные отношения – отношения власти и подчинения, в которых суд наделен властными полномочиями, другие же субъекты этих отношений таких полномочий не имеют. Известный российский ученый Е.А. Нефедьев признавал, что в гражданском процессе действительно возникают юридические отношения, элементом которого является власть и подчинение. Однако он утверждал, что властеотношения не есть сущность процесса. По его мнению сущность гражданского процесса состоит в нормированной законом деятельности его субъектов<sup>14</sup>. Также в юридической литературе отмечается, что не следует отождествлять судебное руководство процессом с государственным принуждением, трактовать последнее слишком широко<sup>15</sup>. Реализуя государственную власть, суд в гражданском судопроизводстве осуществляет деятельность направленную на разрешение возникшего между сторонами правового конфликта или иного юридического дела и судебная власть проявляется в управлении ходом процесса по каждому рассматриваемому делу, действия суда направлены на соблюдение правомерности и развитие процесса осуществления правосудия. Кроме того, в юридической литературе отмечается, что процессуальные правоотношения оформляют властную правоприменительную деятельность в охранительных и регулятивных отношениях<sup>16</sup>. Суд в ходе рассмотрения гражданских дел осуществляет правоприменительную деятельность, реализуя нормы материального и процессуального права. Вопрос о том, являются ли гражданские процессуальные отношения регулятивными или охранительными остается в науке гражданского процессуального права дискуссионным. И здесь необходимо обратиться к вопросу об охранительной функции гражданского процессуального права. Охранительная функция права заключается в охране положительных и вытеснения негативных, вредных для общества явлений, в их предупреждении, пресечении и восстановлении нарушенных прав<sup>17</sup>. Гражданское процессуальное право имеет, главным образом, охранительное назначение. Охранительная функция гражданского процессуального права заключается в обеспечении нормальных и безопасных условий существования и деятельности людей, вытеснении негативные социальные связи и явлений из общественной жизни. Охранительная функция граж-

данского процессуального права осуществляется путем властного воздействия на общественные отношения по поводу их различных отклонений от нормального развития. Это воздействие в одних случаях выражается в охране определенных общественных отношений, в других - в запрещении или ограничении, а также в вытеснении и ликвидации общественно вредных социальных связей. Суд являясь органом судебной и основным, главным субъектом гражданских процессуальных правоотношений власти призван защищать права и свободы граждан, обслуживать их интересы. Как отмечает В.Л. Кулапов в юридической литературе допускается отождествление охранительной функции и функции защиты. Однако охрана прав и свобод различных субъектов начинается с момента их законодательного провозглашения, а защита осуществляется лишь при нарушении или оспаривании этих прав и свобод. Поэтому защита предполагает принудительный способ осуществления прав, применяемый в установленном законом порядке компетентными органами или при защите самим человеком с целью восстановления нарушенного права. Иначе говоря, защита – это наиболее действенная охрана, вторая ее ступень<sup>18</sup>. Таким образом, гражданские процессуальные отношения должны рассматриваться в качестве охранительных правоотношений.

Второй существенной особенностью гражданских процессуальных правоотношений традиционно в юридической литературе указывается то, что процессуальные отношения могут существовать только в форме правоотношений, то есть могут возникнуть лишь тогда, когда это предусмотрено процессуальным законом. В отличие от материальных отношений они не могут существовать как фактические, то есть не урегулированные нормами гражданского процессуального права. Как отмечает Е.Г. Лукьянова такое утверждение нужно уточнить, поскольку оно может навести на мысль, будто процессуальные отношения представляют собой только юридическую форму, которая никогда не сливается с фактическими отношениями в качестве своего содержания. Действительно, данный подход является неприемлемым, во-первых, потому, что не согласуется с общим понятием правоотношения, указанным выше. Кроме того, если придерживаться данной позиции, то окажется, что процессуальное право регулирует не фактические общественные отношения, а правоотношения, т. е. результат своего же воздействия<sup>19</sup>. В научной литературе издавна и настойчиво подчеркивается неразрывная связь правового и фактического отношения в практике правового регулирования. Правоотношение рассматривается как та форма, которую приоб-

<sup>14</sup> Гражданский процесс: хрестоматия / под ред. М.К. Треушникова. М., 2005. С. 94.

<sup>15</sup> Бутнев В.В., Тарусина Н.Н. Очерки по теории гражданского процесса: монография. Москва: Проспект, 2015. С. 78.

<sup>16</sup> Алексеев Е.Ю. Специфические признаки процессуальных правовых отношений // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. 2012. № 1 (16) С. 172.

<sup>17</sup> Кулапов В.Л. Проблемы теории государства и права: учебное пособие. Саратов, 2009. С. 178.

<sup>18</sup> Малько А.В. Ограничивающая функция юридического процесса // Юриспруденция. 1996. № 5. С. 6.

<sup>19</sup> Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М.: Издательство НОРМА, 2003. 240 с. URL: [http://mirznanii.com/info/lukyanova-e-g-teoriya-protsessualnogo-prava\\_276371](http://mirznanii.com/info/lukyanova-e-g-teoriya-protsessualnogo-prava_276371) (дата обращения 20.03.2016).

ретают фактические отношения, будучи урегулированными нормами права. А.В. Мицкевич подчеркивает, что в правоотношении всегда надо видеть единство социального содержания и правовой формы, то есть единство прав и обязанностей участников отношений и их поведения, направленного на достижение определенных интересов<sup>20</sup>. Фактические общественные отношения — своеобразный камень преткновения в теории правовых отношений. В основе любого правового отношения лежит фактическое отношение заинтересованных субъектов, но что оно представляет собой в юридической литературе понимается неоднозначно. Наиболее емко по этому вопросу сказал Н.Н. Вопленко: «...подлинная тайна фактических общественных отношений, лежащих в основе правоотношений, состоит в том, что они представляют собой все реальное многообразие практического поведения субъектов, составляющего содержание взаимодействия сторон»<sup>21</sup>. Фактические отношения между субъектами гораздо многообразнее юридического содержания возникающего и реализуемого правоотношения. Само же правоотношение выражается в опосредованных нормах права действиях сторон, имеющих юридическое значение, влекущих правовые последствия. В нем явно просматриваются две стороны и элементы развивающегося или уже состоявшегося взаимодействия сторон: те фрагменты фактического поведения, которые имеют юридическую значимость, и взаимные права и обязанности сторон, находящиеся в стадии реализации и воплощенные в правовом поведении. Все это означает, что правовая форма как бы накладывается на отдельные элементы фактического отношения и таким образом сообщает ему юридическую значимость. Законодатель не стремится упорядочивать все без исключения отношения, возникающие в суде, поскольку это просто-напросто неосуществимо, да и нет какой бы то ни было надобности в таком «заорганизованном» процессе. Здесь действует универсальное правило, в соответствии с которым чрезмерная регламентация нежелательна. В повседневной социальной действительности тот или иной процесс представляет собой достаточно сложную систему, призванную урегулировать в индивидуально-правовом порядке те или иные аномальные проявления соответствующего материального правоотношения. И в эту систему те или иные процессуальные правоотношения входят на правах подсистемы. Эта система, по мнению А.В. Погодина, наряду с подсистемой процессуально-правовых отношений включает подсистему материальных правоотношений (охранительных) и подсистему процессуальных отношений, не урегулированных правом<sup>22</sup>. Таким образом, можно с

уверенностью сказать, что с гражданские процессуальные отношения существуют только в качестве правовых, но они не лишены своего фактического содержания. Гражданское процессуальное правоотношение становится реальным фактом в той мере, в какой оно проявляется вовне - в действиях субъектов гражданского процесса, и находит свое отражение в процессуальном документе, если этот документ обязателен для фиксации отношения. Как пишет Л.С. Явич, в процессуальных правоотношениях форма сливается с фактическим содержанием правоотношения<sup>23</sup>.

Еще одной существенной особенностью гражданских процессуальных правоотношений является и то, что они образуют систему тесно взаимосвязанных и взаимообусловленных, последовательно развивающихся и сменяющих друг друга отношений. В ходе рассмотрения гражданского дела возникают многочисленные процессуальные правоотношения между судом и другими участниками гражданского процесса. Данные правоотношения образуют единую систему, состоящую из относительно самостоятельных правоотношений. Эти правоотношения могут отличаться друг от друга по основаниям возникновения, по субъектному составу, содержанию, объекту и единство этих отношений отличает процесс по данному делу от процесса по рассмотрению других гражданских дел. Системы гражданских процессуальных правоотношений как и для любой системы характерно то, что отдельные элементы (отдельные гражданские процессуальные правоотношения) взаимосвязаны, взаимообусловлены и один элемент не может существовать изолированно от других. Это цепочки элементарных правоотношений, связывающие суд со всеми остальными участниками процесса<sup>24</sup>. По мнению П.Ф. Елисейкина системы элементарных процессуальных правоотношений объединяются в единое сложное гражданское процессуальное правоотношение<sup>25</sup>. Но главной отличительной чертой этой системы гражданских процессуальных правоотношений является определенная законодательством строгая последовательность, поэтапность возникновения правоотношений в рамках которых реализуется право на обращение в суд за защитой. Гражданский процесс представляет собой систему последовательно возникающих гражданских процессуальных правоотношений начиная с правоотношений по возбуждению гражданского дела и заканчивая правоотношениями исполнительного производства. Целостность системы гражданских процессуальных правоотношений обеспечивается общей целевой направленностью - защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов субъектов правоотношений, а также укрепление законности и правопорядка, пре-

<sup>20</sup> Мицкевич А.В. Правовые отношения в советском обществе // Общая теория советского права. М., 1966. С. 281.

<sup>21</sup> Вопленко Н.Н. Правовые отношения: понятие и классификация // Вестник ВолГУ. Серия 5. 2003-2004. Вып. 6. С. 78.

<sup>22</sup> Погодин А.В. Процессуальные правовые отношения: теоретические и методологические вопросы: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 1991. С. 27.

<sup>23</sup> Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 226.

<sup>24</sup> Курс советского гражданского процессуального права. М., 1981. С. 184-185.

<sup>25</sup> Елисейкин П.Ф. Гражданские процессуальные правоотношения: учебное пособие. Ярославль, 1975. С. 10.

дупреждение правонарушений, формирование уважительного отношения к закону и суду. И как верно отмечает Е.Ю. Алексеев сущностью процессуальных правоотношений является организационно-правовая регламентация деятельности субъектов процессуального правоотношения в процессе реализации прав и обязанностей. Системность последовательность, четкая регламентация и целостность направления поведения образуют в своей совокупности организационный характер процессуальных правоотношений<sup>26</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что гражданское процессуальное правоотношение — сложное, многоплановое и многоаспектное отноше-

ние и представляет собой урегулированное нормами гражданского процессуального права системно-организационную совокупность общественных отношений, последовательно возникающих между судом и другими участниками гражданского процесса, наделенных субъективными правами и юридическими обязанностями, охраняемых и гарантируемых государством и направлены на защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов субъектов правоотношений, а также укрепление законности и правопорядка, предупреждение правонарушений, формирование уважительного отношения к закону и суду.

#### Библиографический список

1. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. — М.: Госюриздат, 1955. — 176 с.
2. Алексеев Е.Ю. Специфические признаки процессуальных правовых отношений // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. — 2012. — № 1 (16). — С. 168-175.
3. Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М.: Статут, 1999. — 712 с.
4. Бутнев В.В., Тарусина Н.Н. Очерки по теории гражданского процесса: монография. — Москва: Проспект, 2015. — 240 с.
5. Вопленко Н.Н. Правовые отношения: понятие и классификация // Вестник ВолГУ. — Серия 5. — 2003-2004. — Вып. 6. — С. 76-89.
6. Гражданский процесс. Хрестоматия: учебное пособие. 2-е изд. перераб. и доп. / под ред. проф. М.К. Треушникова. — М.: ОАО «Издательский Дом «Городец», 2005. — 896 с.
7. Гражданский процесс: учебник / под ред. М.К. Треушникова. — М.: Издат. Дом «Городец», 2008. — 784 с.
8. Гурвич М.А. Гражданские процессуальные правоотношения и процессуальные действия: Вопросы гражданского процессуального, гражданского и трудового права // Труды: Вопросы гражданского процессуального, гражданского и трудового права. Труды ВЮЗИ. — М., 1965, Т. 3. — С. 62-117.
9. Евстифеева Т.И. Гражданские процессуальные правоотношения: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15. — Саратов, 2001. — 154 с.
10. Елисейкин П.Ф. Гражданские процессуальные правоотношения: Учебное пособие. — Ярославль: Изд-во Ярославского ун-та, 1975.
11. Ильинская И.М. Участие третьих лиц в советском гражданском процессе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Л., 1952. — 14 с.
12. Кулапов В.Л. Проблемы теории государства и права: учебное пособие. — Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. — 428 с.
13. Курс советского гражданского процессуального права: Теоретические основы правосудия по гражданским делам. В 2-х томах. Т. 1 / Абова Т.Е., Гуреев П.П., Добровольский А.А., Мельников А.А., и др.; Редкол.: Гуреев П.П., Добровольский А.А., Мельников А.А. (Отв. ред.), Тадевосян В.С., Трубников П.Я. — М.: Наука, 1981. — 464 с.
14. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для вузов. — М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2010. — 634 с.
15. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. — М.: Издательство НОРМА, 2003. — 240 с.
16. Малько А.В. Ограничивающая функция юридического процесса // Юриспруденция. 1996. № 5. — С. 3-6.
17. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. — М.: Проспект, 2013. — 656 с.
18. Мельников А.А. Правовое положение личности в советском гражданском процессе / Отв. ред. В.С. Тадевосян. — М.: Наука, 1969. — 247 с.
19. Мицкевич А.В. Правовые отношения в советском обществе // Общая теория советского права. — М.: Юрид. лит., 1966. — 491 с.

<sup>26</sup> Алексеев Е.Ю. Специфические признаки процессуальных правовых отношений // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. 2012. № 1 (16) С. 169.



- 
20. Погодин А.В. Процессуальные правовые отношения: теоретические и методологические вопросы: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Казань, 1991. – 146 с.
  21. Сущность советского гражданского процесса / Жеруолис И.; Редкол.: Булота А., Вансявичюс С., Жеруолис И., Жюрлис А. (Отв. ред.), Пальскис Е. – Вильнюс: Минтис, 1969. – 204 с.
  22. Толстой Ю.К. К теории правоотношения. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. – 88 с.
  23. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юрид. лит., 1974. – 351 с.
  24. Чечина Н.А. Гражданские процессуальные отношения. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1962. – 68 с.
  25. Явич Л.С. Общая теория права. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. – 285 с.

**Рецензент:** Мищенко Е.В., декан юридического факультета Оренбургского государственного университета, д.ю.н., доцент.

---

## Раздел третий

# УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

**ГРИЩЕНКО МИХАИЛ ИГОРЕВИЧ**

аспирант Юридического института Балтийского федерального университета  
имени И. Канта, г. Калининград, ул. Фрунзе, д. 6, grishenkomig@mail.ru

## МЕДИАТОР, КАК НОСИТЕЛЬ СПЕЦИАЛЬНЫХ ЗНАНИЙ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ. КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИЕ, ПРАКТИЧЕСКИЕ И ПРОЦЕССУАЛЬНО-ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

**GRISHCHENKO Mikhail igorevich**

Graduate of the Law Institute of the Federal University of im.I. Kanta Baltic, Kaliningrad,  
Frunze Street, 6, grishenkomig@mail.ru

## THE MEDIATOR, AS A CARRIER OF SPECIAL KNOWLEDGE IN CRIMINAL PROCEEDINGS. CRIMINALISTIC, PRACTICAL AND PROCEDURAL LEGAL ASPECTS

***Аннотация.** Данная статья посвящена вопросам деятельности медиатора, в призме его теоретического рассмотрения в качестве носителя специальных знаний. Фактически, предлагается новый взгляд на процессуальный статус и полномочия специалиста и эксперта и возможности его наделения полномочиями по дачи заключения о возможности и целесообразности применения участниками уголовного судопроизводства медиативных процедур, целью которых будет осуществление примирения между потерпевшим и подозреваемым. Проанализировано уголовно-процессуальное законодательство, а также теоретическая возможность вышеуказанного практического воплощения медиатора в особый процессуальный статус, существующий в современных формах уголовно-процессуального законодательства. Методологические основы исследования составляют общенаучные и частно-научные методы. Были использованы общие и частные методы исследования: историко-правовой, сравнительно-правовой*

***Ключевые слова:** Криминалистика, медиация, эксперт, специалист, экспертиза, уголовно-процессуальное законодательство.*

***Review.** This article is devoted to the issues of activity of the mediator, in the prism of his theoretical consideration as media expertise. In fact, we propose a new view on the procedural status and powers of specialists and experts, and the possibility of his empowerment by giving an opinion on the possibility and expediency of the criminal justice participants of mediation procedures, the aim of which will be the implementation of the reconciliation between the victim and the suspect. Analyzed coal-procedural legislation, as well as the theoretical possibility of the above-mentioned practical embodiment of a mediator in the special status of the bale, the existing in modern forms of criminal procedural law.*

***Keywords:** Forensics, mediation, expert, specialist, expertise, criminal procedure legislation.*

На современном этапе развития человеческой цивилизации, основополагающим фактором, являющимся центральным в рамках общественных формаций является институт примирения, основывающийся на принципах гуманизма и целесообразности. Именно примирение является важным механизмом преодоления глобальных и локальных кризисов, возникающих в рамках жизнедеятельности индивидуумов общественной и частной жизни. Примирение

несет в себе вектор свободы, гуманизма и прагматизма, под различным углом анализа данного социального и научного явления. Вся жизнедеятельность современного человека и общества строится на базисе примирения, как системообразующего института общественного договора, как системы координат. На институте примирения сторон основывается и институт медиации, который активно может применяться как в уголовном, так и гражданском процессах.

М.А. Романенко считает, что термин «посредничество (медиация)» может быть определен как процедура, при которой посредник (медиатор) проводит переговоры между сторонами, а также с каждой из сторон в отдельности, тем самым помогая им урегулировать свои разногласия и прийти к такому решению, которое устраивало бы обе стороны.

В иностранной юридической научной литературе, часто под медиацией понимается добровольная конфиденциальная процедура урегулирования спора, в ходе которой нейтральное лицо оказывает содействие сторонам в проведении переговоров в целях заключения взаимоприемлемого и выгодного соглашения.<sup>2</sup>

«Появление института медиаторов стало закономерным итогом развития римского частного права, в частности гражданского судопроизводства, результатом стремления быстро и эффективно решать гражданско-правовые споры, не доводя их до судебного рассмотрения, а впоследствии и в ходе него».

Особо важно отметить, что медиация как современный развитый институт альтернативного разрешения конфликтов существует со второй половины прошлого века; к 70-м годам по широте своего применения она достигает вершины в США, а в 80-е - медиация приходит в Европу.

В нормах международного права особая роль определена механизмам восстановительного правосудия и институту медиации. Статья 7 Декларации основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью принятая Генеральной Ассамблеей ООН 29 ноября 1985 года, предусматривает, что в тех случаях, когда это необходимо, следует использовать и неофициальные механизмы урегулирования споров, включая посредничество, арбитраж и суды обычного права или местную практику с тем, чтобы содействовать примирению и предоставлению возмещения жертвам.

Рекомендация R (85) 11 Комитета министров Совета Европы от 28 июня 1985 года, гласит следующее: «давать возможность жертве воспользоваться преимуществами медиации, восстановительного правосудия».<sup>6</sup>

В соответствии с Директивой № 2008/52/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского

Союза «О некоторых аспектах посредничества (медиации) в гражданских и коммерческих делах» (Принята в г. Страсбурге 21.05.2008) термином «медиация» (лат. - *mediare* - посредничать) называются переговоры между спорящими сторонами при участии и под руководством нейтрального третьего лица - медиатора (посредника), не имеющего права выносить обязательное для сторон решение. Данному термину тождественны понятия «посредничество», «примирительные процедуры», «согласительные процедуры».<sup>7</sup>

В Российской Федерации весьма целесообразно отразить официально закрепленное законодательное понятие процедуры медиации. В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», процедура медиации - способ урегулирования споров при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения. Процедура медиации проводится при взаимном волеизъявлении сторон на основе принципов добровольности, конфиденциальности, сотрудничества и равноправия сторон, беспристрастности и независимости медиатора. При проведении процедуры медиации сохраняется конфиденциальность всей относящейся к указанной процедуре информации, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами,<sup>8</sup> и случаев, если стороны не договорились об ином.

В истории России, применение медиативных процедур началось со времен Древней Руси. Первым нормативно-правовым актом, имеющего в своей природе институт медиации является Соборное уложение 1649 г.<sup>9</sup>

Кроме того, правовую регламентацию процедуры медиации имело и право Российской Империи. В силу Именного указа «О выборе медиаторов для разбора дела третейским судом», данным 11 ноября 1802 г. Санкт-Петербургскому военному коменданту графу Каменскому, согласно которому каждая сторона спорного правоотношения должна была для урегулирования конфликта выбрать медиатора или посредника.<sup>10</sup>

В современном уголовном судопроизводстве участие медиатора возможно в рамках осуществле-

<sup>1</sup> Романенко М.А. Альтернативные формы разрешения правовых конфликтов в сфере прав человека и гражданина: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 58.

<sup>2</sup> Boulle L., Nesic M. *Mediation: Principles, process, practice*. L.; Dublin; Edinburgh, 2001. P. 4.

<sup>3</sup> Антипов А.Н. Римское право: Учебное пособие. М.: Российская академия образования. Московский психолого-социальный институт, 2011.

<sup>4</sup> Bush R.B., Folger J.P. *The Promise of Mediation*, San-Francisco, 1994. 296 p.

<sup>5</sup> Декларации основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью принятая Генеральной Ассамблеей ООН 29 ноября 1985 года // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Рекомендация R (85) 11 Комитета министров Совета Европы от 28 июня 1985 года // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Директива N 2008/52/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О некоторых аспектах посредничества (медиации) в гражданских и коммерческих делах» [рус., англ.] (Принята в г. Страсбурге 21.05.2008) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Соборное уложение 1649 г. // Электронная библиотека истории права.

<sup>10</sup> Мордовцев А.Ю., Агафонова Т.П. Медиация в истории российской государственности: юридико-конфликтологический аспект // История государства и права. 2013. № 24. С. 29-34.

ния участниками судопроизводства своих процессуальных полномочий (применение ими медиативных процедур), так и в рамках теоретической возможности привлечения к процессу примирения эксперта – медиатора, имеющего специальные познания в рамках примирительных процедур посредничества.

В теоретическом аспекте перспективы законодательного закрепления и правоприменения целесообразно рассмотреть медиатора в рамках процессуального статуса эксперта или специалиста.

Как на первоначальном этапе расследования преступления, следователь или дознаватель по делам частно-публичного обвинения, а также судья на первоначальном рассмотрении дела частного обвинения, могут, осуществить ряд действий, целью которых может послужить примирение сторон и прекращение уголовного дела. Это продиктовано принципом целесообразности уголовного судопроизводства, а также возможностью экономии государственных средств, возмещения ущерба потерпевшему.

Нормы статей 20, 25, 268, 318 и 319 УПК РФ создают правовую основу для примирения сторон в рамках современного правового поля. Примирение сторон и применение медиативных процедур возможно по делам частного обвинения, однако в нормах УПК РФ существует оговорка, которая создает условия для целесообразного примирения сторон по делам частно-публичного обвинения. Статья 25 УПК РФ, создает механизм, при котором, суд, следователь или дознаватель вправе на основании заявления потерпевшего прекратить уголовное дело в отношении обвиняемого в совершении преступления небольшой или средней тяжести, в случаях, предусмотренных статьей 76 Уголовного кодекса Российской Федерации, если это лицо примирилось с потерпевшим и загладило причиненный ему вред.<sup>11</sup>

В силу статьи 58 УПК РФ, специалист - лицо, обладающее специальными знаниями, привлекаемое к участию в процессуальных действиях для содействия в обнаружении, закреплении и изъятии предметов и документов, применении технических средств в исследовании материалов уголовного дела, для постановки вопросов эксперту, а также для разъяснения сторонам и суду вопросов, входящих в его профессиональную компетенцию.

Путем привлечения специалиста для оказания помощи при осуществлении судопроизводства возможно установить существенные обстоятельства по делу.<sup>12</sup> Таким образом, участники судопроизводства могут гипотетически привлечь медиатора в качестве специалиста, для установления важного обстоятельства - возможно ли применение механизмов примирения сторон в рамках данного уголовного дела. Важ-

но отметить, что специалист в том виде, законодательном закреплении и процессуальном статусе, в котором он существует в УПК РФ, не может быть лицом, осуществляющим медиативные процедуры. Фактически, если формально подходить к применению ст. 58, то профессионального медиатора, как специалиста можно привлечь для разъяснения сторонам и суду вопросов, входящих в его профессиональную компетенцию, то есть вопросов возможности и допустимости примирения сторон. Однако, реально посредником в разрешении конфликта он выступать не сможет, в силу ограничения, предусмотренного 61 УПК РФ.

Эксперт, в силу ст. 57 УПК РФ это лицо, обладающее специальными знаниями и назначенное для производства судебной экспертизы и дачи заключения. Профессионального медиатора, как эксперта, можно привлечь для дачи заключения о конкретной медиабельной или не медиабельной ситуации. В данном аспекте, вполне резонно, привлекать медиатора в качестве эксперта еще на стадии предварительного следствия, однако данное заключение не сможет являться объективным доказательством, а фактически будет рекомендацией конкретному примирителю медиативных процедур. Однако, на практике медиатора в российском уголовном процессе участники судопроизводства не привлекают ни в качестве эксперта, ни в качестве специалиста.

Если же рассматривать медиатора в чистом виде, через призму понятия специальные знания, то фактически его можно посчитать экспертом.

В силу ст. 2 Федерального закона от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», задачей государственной судебно-экспертной деятельности является оказание содействия судам, судьям, органам дознания, лицам, производящим дознание, следователям в установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу, посредством разрешения вопросов, требующих специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла.<sup>13</sup> Фактически, исходя из природы медиативных процедур, реально медиатор обладает специальными знаниями, как эксперт и специалист.

В соответствии со статьей 16 Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» Правительство Российской Федерации издало Постановление Правительства РФ от 03.12.2010 № 969 «О программе подготовки медиаторов», в соответствии с которым, программа подготовки медиаторов утверждается Министерством образования и науки Российской Федерации по согласованию с Министерством юстиции Российской Федерации.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Ефремов И.А. Из практики привлечения адвокатом специалистов для разъяснения вопросов, требующих использования специальных знаний // Адвокат. 2008. № 3.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Постановление Правительства РФ от 03.12.2010 № 969 «О программе подготовки медиаторов» // СПС «КонсультантПлюс».

В силу Приказа Минобрнауки РФ от 14.02.2011 № 187 «Об утверждении программы подготовки медиаторов» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 01.03.2011 № 19973) Программа осваивается по очной форме обучения и состоит из трех образовательных программ повышения квалификации: «Медиация. Базовый курс», «Медиация. Особенности применения медиации», «Медиация. Курс подготовки тренеров медиаторов». В модулях и темах по образовательным программам раскрывается рекомендуемая последовательность обучения, указывается распределение академических часов по темам. Результатом обучения по Программе предполагается получение слушателями знаний, умений, приобретение навыков, необходимых для ведения деятельности в качестве медиатора на профессиональной основе, преподавания медиации.

Таким образом, исходя из природы медиативных процедур, а также теоретических возможных механизмов примирения, возможно на практике, создать условия, при которых, медиатор сможет войти в процесс судопроизводства в качестве, эксперта, составляющая деятельности которого будет содержать рекомендации по возможности применения участниками процесса, имеющих более весомый процессуальный статус, нежели у эксперта, медиативных процедур или абсолютное невозможное примирение сторон.

Такой медиатор – эксперт, так же как и любой обычный гражданский медиатор должен иметь также набор профессиональных качеств, которые необходимы профессиональному психологу и переговорщику.

#### Библиографический список

1. Антипов А.Н. Римское право: Учебное пособие. – М.: Российская академия образования. Московский психолого-социальный институт, 2011.
2. Ефремов И.А. Из практики привлечения адвокатом специалистов для разъяснения вопросов, требующих использования специальных знаний // Адвокат. – 2008. – № 3. – С. 75-79.
3. Мордовцев А.Ю., Агафонова Т.П. Медиация в истории российской государственности: юридико-конфликтологический аспект // История государства и права. – 2013. – № 24. – С. 29 - 34.
4. Романенко М.А. Альтернативные формы разрешения правовых конфликтов в сфере прав человека и гражданина: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2008. – 213 с.
5. Boulle L., Nasic M. Mediation: Principles, process, practice. L.; Dublin; Edinburgh, 2001.
6. Bush R.B., Folger J.P. The Promise of Mediation. – San-Francisco, 1994. – 296 p.

**Рецензент:** Демченко Е.В., доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н.

<sup>15</sup> Приказ Минобрнауки РФ от 14.02.2011 № 187 «Об утверждении программы подготовки медиаторов» // СПС «КонсультантПлюс».

**ИВАНОВА ОЛЕСЯ МИХАЙЛОВНА**

адъюнкт кафедры уголовного, уголовно-исполнительного права Нижегородской академии МВД России, старший следователь Следственного управления УМВД России по г. Чебоксары, 428000, Чувашская Республика, г. Чебоксары, ул. Шевченко, 23, iom20141985@mail.ru

**ПРЕДМЕТ ХИЩЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ**

**IVANOVA OLESYA MIKHAYLOVNA**

adjunct faculty of criminal, penitentiary law, Nizhny Novgorod Academy of the Russian Interior Ministry, senior investigator Management Directorate of the MOI of Russia for the city of Cheboksary, 428000, Chuvash Republic, Cheboksary, Shevchenko Street, 23, iom20141985@mail.ru

**SUBJECT OF THEFT: PROBLEMS OF THEORY  
AND LEGISLATIVE REGULATION**

**Аннотация.** В статье исследованы проблемные вопросы, касающиеся предмета хищения. С критической стороны рассмотрены его признаки. Приведены аргументированные доводы о необходимости включения в главу 21 «Преступления против собственности» ряда дополнительных статей, направленных на защиту интересов собственности, вызванную модернизацией экономических отношений в России.

**Ключевые слова:** преступления против собственности, предмет хищения, проблемы, теория уголовного права, законодательная регламентация.

**Review.** The problematic issues concerning the subject of theft are explored in this article. Its characteristics are analyzed from a critical point of view. We supply reasoned arguments for the necessity to include some additional articles into Chapter 21 «Crimes against property» to protect property interests generated with modernization of economic relations in Russia.

**Keywords:** crimes against property, theft item, problems, theory of criminal law, legislative regulation.

Теория уголовного права и судебно-следственная практика выработали систему признаков имущества как обязательного элемента состава любого хищения. Среди ученых нет разногласий в том, что предмет хищения всегда материален, т.е. обладает признаком вещи. Примечание к статье 158 УК РФ, формулируя общее понятие хищения, прежде всего, говорит об изъятии и (или) обращении «чужого имущества» и тем самым определяет его как вещь, обладающую некими натуральными физическими параметрами.

Предмету любой формы хищения присущ экономический признак, его стоимость. Разумеется, не могут быть предметом хищения вещи, практически утратившие хозяйственную ценность. Может ли быть предметом хищения собственное имущество лица, равно как и находящееся в общей совместной или долевой собственности. Мы сегодня говорим, что это быть не может, поскольку лицо обладает в отношении такого имущества всем комплексом прав соб-

ственника. В то же время как поступить, если одна сторона тайне от совладельца, например, квартиры, продаст свою долю в ущерб ему, и есть ли здесь признаки уголовно наказуемого деяния.

Для уяснения некоторых положений обратимся к цивилистике. Согласно гражданскому законодательству понятием «имущество» охватывается также институт «имущественные права» (ст. 128 ГК РФ). В этой связи, можно ли ставить вопрос об исключении из текста ст. ст. 159, 159.6 и 163 УК РФ указание законодателя «права на чужое имущество»?

По этому поводу можно отметить следующее. Сегодня законодателем уголовная ответственность не дифференцируется по виду имущества: движимого или недвижимого. Можно ли украсть, похитить недвижимое имущество без причинения последнему ущерба? Вероятно, нет. Но, такое возможно, если преступным путем завладеть соответствующим правом на недвижимое имущество. Если так, то незащищенными уголовным законодательством остались

недвижимое имущество, его отдельные части, например, незавершенные объекты строительства, предприятие как имущественный комплекс, земельные участки и т.д. Соответственно, аналогичный вопрос возникает в отношении интеллектуальной собственности, а также различных видов энергии, лишенных вещной формы существования и которые, по общему представлению, не могут быть предметами хищения.

Значит, исходя из этого, не могут быть предметом хищения имущественного преступления, идеи, взгляды, проявления человеческого разума, информация. В тоже время, почему не может быть предметом преступлений против собственности интеллектуальная собственность, выступающая в виде идей, изобретений, программного обеспечения электронной техники, рукописей и достижений в искусстве и других продуктов человеческого интеллекта (ст. 138 ГК РФ). Следует отметить, что ответственность за преступления в сфере интеллектуальной собственности сегодня предусмотрена ст. ст. 146 и 147 УК РФ<sup>1</sup>. В этой связи, возникает резонный вопрос: разве автор творческого труда не одинаково равно владеет как личными неимущественными правами, так и личными имущественными правами на результаты своего интеллектуального труда? Известно, использование личных имущественных прав предполагает извлечение определенного дохода, значит, интеллектуальная собственность как результат человеческого труда имеет свою стоимость, эквивалентную денежной.

Для уяснения содержания выдвигаемых положений обратимся к диспозиции статьи 159 УК РФ. Как нам представляется, законодатель в части 1 настоящей статьи разместил два состава преступления, первый – это хищение чужого имущества, а второй – приобретение права на чужое имущество путем обмана и злоупотребления доверием.

Уместно заметить, что злоупотребление доверием и обман в мошенничестве взаимно дополняют друг друга. С одной стороны, виновный стремится вначале завоевать доверие жертвы. Если при этом потерпевший оказывает доверие виновному, то любой обман со стороны последнего выглядит как злоупотребление доверием. С другой стороны, виновный может совершить обманные действия для того, чтобы заручиться доверием потерпевшего, а затем злоупотребить им<sup>2</sup>. Поэтому прав В.И. Радченко, который считает, что обман в мошенничестве обычно сочетается со злоупотреблением доверием<sup>3</sup>. Вместе с тем, А.В. Наумов считает, что злоупотребление доверием является разновидностью обмана при мошенничестве<sup>4</sup>.

Судебная практика знает и другие случаи мошеннических разновидностей. Например, действия лиц по изготовлению и реализации фальсифицированных лекарственных средств под видом подлинных также квалифицируются по ст. 159 УК РФ<sup>5</sup>.

Понятно, что при уяснении содержания хищения мы пользуемся определением, указанным в примечании 1 к статье 158 УК РФ, в котором говорится, что хищение есть незаконное изъятие и (или) обращение чужого имущества в пользу виновного и причинившее ущерб собственнику. Вместе с тем, можно предположить и как это исходит из буквального толкования части 1 статьи 159 УК РФ «приобретение права на чужое имущество путем обмана и злоупотребления доверием» нельзя признать хищением, ибо законодатель в данной статье выделяет и «хищение» и «приобретение права на имущество». Значит, содержание объективной стороны преступления, изложенное в диспозиции ст. 159 УК РФ – «приобретение права на чужое имущество путем обмана и злоупотребления доверием» определенным образом противоречит концептуальному содержанию понятия «хищение». С другой стороны, мы можем предположить и другой вариант: приобретение права на чужое имущество – это и есть один из способов совершения хищения. Если так, то почему нельзя выдвинуть гипотезу об установлении уголовной ответственности за преступления в сфере интеллектуальной собственности в рамках исследуемой главы Уголовного кодекса. Представляется, для разрешения существующего противоречия в законе и реализации выдвигаемых предположений следует вернуться к законодательному изложению понятия хищения в новой редакции, либо исключить его, или развести диспозицию части 1 статьи 159 УК РФ на два отдельных состава преступления в отдельных статьях российского уголовного закона.

Ни законодательная, ни судебно-следственная практика не относят к предметам хищения электрическую и тепловую энергию, объясняя это отсутствием вещного признака. Сегодня, как было ранее отмечено, предметом преступлений против собственности признаются только такие материальные ценности, которые служат вещественным поводом, условием или свидетельством существования отношений собственности. Вместе с тем, предмет хищения определяется как плод человеческого труда, который может быть подвергнут денежной оценке. А электричество, тепло, как и газ, и нефть разве не имеют свою стоимость, разве в них не вложен человеческий труд, или они не поддаются учету? На наш взгляд, указанные ценности, как материализованные явления, сле-

<sup>1</sup> Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. А.И. Рарог. М.: Проспект, 2004. С. 217.

<sup>2</sup> Иванов М.Г., Каныгин В.И. Преступления против собственности. Научно-практический комментарий. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2004. С. 49.

<sup>3</sup> Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. В.И. Радченко. М.: Спарк, 2000. С. 327.

<sup>4</sup> Наумов А.В. Практика применения Уголовного кодекса Российской Федерации: комментарий судебной практики и доктринальное толкование. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 214.

<sup>5</sup> Определение Верховного Суда РФ от 31.10.2003 № 15-О03-32 «Действия лиц по изготовлению и реализации фальсифицированных лекарственных средств под видом подлинных обоснованно квалифицированы по п. п. «а», «б» ч. 3 ст. 159 УК РФ» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 22. С. 10-12.

дует отнести к предмету хищения, а деяния, направленные на противоправное их использование регламентировать в законе как уголовно-наказуемое деяние за хищение. Здесь мы не одиноки, ведь законодательная практика зарубежных стран оценивает аналогичные деяния как преступления. Такого же мнения придерживаются известные ученые А.В. Шульга и Н.А. Лопашенко<sup>6</sup>.

Продолжая анализировать проблемные вопросы законодательной регламентации уже установленной действующим уголовным законом уголовной ответственности за те или иные деяния нельзя не коснуться и тех моментов, которых можно было бы обозначить как пробелы в правовом регулировании. Речь идет о новых деяниях, которые представляют достаточную общественную опасность, ибо отдельные сферы владения, пользования и распоряжения имуществом, имущественными правами и совершения действий имущественного характера не обеспечены уголовно-правовой защитой, хотя последние события требуют законодательного их оформления. В частности, такая проблема может возникнуть в отношении обеспечения сохранности добытых (добываемых) из недр земли нефти, газа, драгоценных металлов, а также древесины, морепродуктов и т.д.

Мы понимаем существующую сегодня точку зрения судебно-следственной практики о том, что материальные объекты окружающей природной среды в естественном состоянии, не подвергнутые воздействию общественно необходимого труда, и потому не обладающие экономическим свойством меновой стоимости и ее денежным выражением, имуществом не являются. Мы понимаем и то, что в силу этого, они не могут быть предметом хищения, согласно классическому подходу (установлено и регламентировано действующим уголовным законом и судебной практикой). Но, мы изначально осмелились выразить мысль о том, что в существующую практику законодательной регламентации уголовной ответственности можно и следует внести определенные новации. В данном случае, предлагаемые новации не прихоти исследователя, не есть стремление оказаться «новатором». Предлагаемые варианты оптимизации закона вызваны и обусловлены реальными потребностями обеспечения уголовно-правовой защиты национального богатства страны.

В этой связи, мы попытаемся выразить свое сомнение в правильности такого подхода. И резонно, ибо в этой связи возникают вопросы: отвечает ли данный классический подход требованиям обеспечения сохранности национального имущества в современных условиях глобализации экономических отношений, в условиях «неадекватного» поведения субъектов внешнеэкономической деятельности, в

обстановке активизации деятельности организованных форм экономической преступности.

Думается, что нет, ибо в уголовном законодательстве на сегодняшний день ни одно деяние, связанное с незаконным изъятием или обращением природных ресурсов, не регламентировано как преступление против собственности, как хищение<sup>7</sup>. К примеру, размещены в разных разделах УК РФ статьи 191 «Незаконный оборот драгоценных металлов, природных драгоценных камней или жемчуга», и 215-3 «Приведение в негодность нефтепроводов, нефтепродуктов и газопроводов». Имеется статья 260 «Незаконная рубка лесных насаждений». Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 277 в Уголовный кодекс РФ введена в действие статья 191-1 «Приобретение, хранение, перевозка, переработка в целях сбыта или сбыт заведомо незаконно заготовленной древесины». Такая «разбросанность» уголовно-правовых норм в сфере обеспечения сохранности национального достояния в обстановке увеличения количества злоупотреблений, причиняемого ущерба государству непредсказуемая щедрость для законодателя. По этому поводу лишней раз можно вспомнить статью 36 Конституции Российской Федерации, которая определяет, что «владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц»<sup>8</sup>.

Конечно, законодатель, учитывая в свое время участвовавшие случаи различного рода изъятий из трубопроводов нефти, нефтепродуктов, газа и их общественную опасность, ввел уголовную ответственность, отразив ее в п. «б» ч. 3 ст. 158 УК РФ как частный случай уголовно-правовой оценки совершаемых деяний со стороны физических лиц. Вместе с тем, факты незаконного, «хищнического» изъятия из недр национального богатства корпоративными структурами и организованными криминальными структурами остаются без уголовно-правовой оценки. Значит, не все проблемы правового обеспечения сохранности национального богатства на сегодняшний момент решены.

Поэтому, отсутствие четкой позиции законодателя в вопросах законодательной регламентации уголовной ответственности рассматриваемых деяний, во-первых, оставляет без адекватной уголовно-правовой оценки весьма солидный перечень общественно-опасных деяний, во-вторых, вызывает сложности зачастую неоднозначно решаемые в судебно-следственной практике вопросы о разграничении хищений чужого имущества и преступлений, связанных с незаконным корыстным безвозмездным завладением природными богатствами (золотом, древеси-

<sup>6</sup> Шульга А.В. Объект и предмет преступлений, посягающих на собственность, в условиях рыночных отношений и информационного общества: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 12; Лопашенко Н.А. Посягательства на собственность: Монография. М.: Норма, Инфра-М, 2012. С. 69-71.

<sup>7</sup> Вместе с тем, Уголовный кодекс Казахстана, вступивший в силу с 1 января 2015 года, предусматривает уголовную ответственность за отдельные составы преступлений.

<sup>8</sup> Конституция Российской Федерации. Официальный текст. М.: Феникс. 2015. С. 12.



ной), предусмотренных ст. ст. 191, 191-1, 215 и 260 УК РФ, в-третьих, неоднозначную оценку населения о законодательной и правоприменительной деятельности органов власти.

Таким образом, классическое понимание, согласно которому не является предметом хищения не овеществленное человеческим трудом природное богатство, не является безусловно точным и исчерпывающим. В этой связи, как нам думается, законодателю пора внести соответствующие коррективы в нормативные акты по регулированию экономических отношений, определению экономических последствий, взыскания материального ущерба, причиненного незаконным изъятием природных ресурсов из их естественной среды, а также по установлению повышенной уголовной ответственности как за преступления против собственности, так и за другие преступления экономической направленности, посягающие на национальные и экономические интересы государства стратегического характера.

Продолжая далее, необходимо остановиться на следующих моментах. Известно, что предметом хищения может быть имущество как находящееся в свободном гражданском обороте, так и частично или полностью ограниченное в обороте. Законодатель по этому поводу установил уголовную ответственность в ст. ст. 221, 226 и 229 УК РФ, где предметом преступлений выступает имущество, ограниченное в обороте.

Законодатель хищение либо вымогательство радиоактивных материалов, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств поместил в главу 24 УК РФ «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка», а хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ – в главу 25 УК РФ «Преступления против здоровья населения и общественной нравственности». Казалось бы, законодатель поступил совершенно правильно, дифференцируя уголовную ответственность в зависимости от предмета посягательства.

Однако, применяемые методы буквального толкования и сравнительного анализа законодательного материала не позволяют однозначно и утвердительно согласиться с позицией законодателя. Попробуем разобраться на конкретном примере. Во-первых, отметим, что в диспозициях рассматриваемых составов преступлений в качестве объективной стороны преступления указаны как хищение, так и вымогательство, т.е. в одной части нормы объединены два сравнительно разных состава преступления. Вопрос об одинаковом уровне степени общественной опасности данных деяний остается открытым. Вместе с тем, если учесть, что данные деяния находятся с пре-

ступлениями главы 21 в соотношении общего и специального, то с предложенными законодателем санкциями можно и согласиться.

Вопрос следующий. Почему составы преступлений предусмотренных ст. ст. 221, 226 и 229 УК РФ не находятся в главе 21 УК РФ<sup>9</sup>? Видимо причиной является то, что предметом хищения, например, согласно ст. 226 УК РФ, является огнестрельное оружие, комплектующие детали к нему, боеприпасы, взрывчатые вещества и взрывные устройства, т.е. ограниченное в свободном обороте имущество. Согласно п. 2 Закона РФ «Об оружии», оружие в зависимости от цели его использования соответствующими субъектами, а также по основным параметрам и характеристикам подразделяется на: гражданское; служебное; боевое ручное стрелковое и холодное<sup>10</sup>. Из данного нормативного акта следует, что правомерное владение этим имуществом не влечет никаких правовых последствий. Значит, если совершается посягательство на право владения и пользования этим имуществом, то в первую очередь причиняется вред охраняемым законом отношениям собственности, а уже в последующем – общественной безопасности по поводу незаконного приобретения, хранения и т.д.

Кроме того, важно отметить то обстоятельство, что последствиями всех хищений является наступление материальных последствий в виде причинения имущественного ущерба, т.е. происходит нарушение, во-первых, фактических отношений собственности, и, во-вторых, правовых предписаний в виде владения, пользования и распоряжения имуществом. Причинение ущерба заключается в уменьшении наличного имущества собственника или иного законного владельца, т.е. причинении прямого реального материального ущерба, размер которого определяется стоимостью похищенного имущества, выраженной в денежной сумме. Если, к примеру, похищается оружие, правомерно приобретенное, то, прежде всего, оно причиняет вред законному или иному владельцу. Значит, основным объектом состава преступления, предусмотренного ст. 226 УК РФ являются отношения собственности, а дополнительным – общественная безопасность. Поэтому, данный состав может быть размещен в главу 21 УК РФ в качестве специального. Аналогичный подход может быть и с другими специальными составами, что позволит законодателю более качественно систематизировать нормативный материал, более взвешенно подойти к конструкции составов преступлений и несколько снизить присутствие судебного усмотрения при квалификации преступлений и назначении наказаний.

Достаточно спорными представляются положения, указанные законодателем в конструкции ст. 312 УК РФ «Незаконные действия в отношении

<sup>9</sup> Вместе с тем, С.М. Кочои полагает, что попытка включения данных составов в главу 21 УК РФ является не совсем удачной. Поскольку в составах хищений радиоактивных материалов, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, наркотических средств или психотропных веществ не указана обязательная для главы 21 УК РФ корыстная цель // Кочои С. Квалификация хищений глазами практиков // Российская юстиция. 1999. № 4. С. 26.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 13.12.1996 г. № 150-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об оружии» // Российская газета. 1996. 18 декабря; Российская газета. 2015. 31 декабря.

имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации», которая также не была размещена в главе 21 УК РФ. Данный факт лишний раз показывает непоследовательность законодателя в формировании нормативного материала. Так, обращаясь к диспозиции статьи 312 УК РФ, отметим, что здесь используются такие термины как «растрата» и «присвоение». Кроме того, например, в части 1, законодатель уточняет, что растрата должна быть совершена лицом, которому это имущество вверено, т.е. в данном случае прямо усматриваются признаки преступления, предусмотренного ст. 160 УК РФ. К чему излишняя дифференциация уголовной ответственности путем введения новой нормы, когда налицо адекватное содержание диспозиции указанной статьи. Нельзя здесь объяснить это положение и «экономией» законодательного материала.

Итак, в сложившейся обстановке определенно прослеживается практика отнесения права, его институтов и механизмов к вспомогательному, вторичному, по отношению к экономическим отношениям,

феномену. Теория современной доктрины уголовного права должна существенно скорректировать подобное отношение. Очевидно то, что (а это доказывает и практическая сторона деятельности) правовая система оказывает непосредственное влияние на формирование формальных и неформальных экономических рычагов управления, является одним из тех фундаментальных механизмов и инструментариев, которые не просто эволюционируют экономические отношения, но и могут оказать существенное положительное влияние на развитие экономики. Национальное уголовное законодательство должно обеспечить защиту моделей и параметров экономических отношений, реального экономического правопорядка. Поэтому, архи важно на сегодняшний день исследование тех обстоятельств, которые, так или иначе, определяют содержание норм уголовного законодательства. Национальные интересы, а не узкие корпоративные интересы и благополучие отдельных социальных групп должны определять сущность уголовно-правовых норм.

#### Библиографический список

1. Иванов М.Г., Каныгин В.И. Преступления против собственности. Научно-практический комментарий. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России. 2004. – 184 с.
2. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. А.И. Рарог. М.: «Проспект», 2004. – 640 с.
3. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. В.И. Радченко. М.: Спарк, 2000. – 862 с.
4. Кочои С. Квалификация хищений глазами практиков // Российская юстиция. – 1999. – № 4. – С. 26.
5. Наумов А.В. Практика применения Уголовного кодекса Российской Федерации: комментарий судебной практики и доктринальное толкование. М.: Волтерс Клувер, 2005. – 1024 с.
6. Шульга А.В. Объект и предмет преступлений, посягающих на собственность, в условиях рыночных отношений и информационного общества: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Краснодар, 2009. – 63 с.

**Рецензент:** Кириллов М.А., заведующий кафедрой криминологии и правоохранительных органов Чебоксарского кооперативного института (филиала) Российского университета кооперации, д.ю.н., профессор.

---

## **МИЩЕНКО ЕЛЕНА ВАЛЕРЬЕВНА**

доктор юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики, декан юридического факультета Оренбургского государственного университета, 460018, г. Оренбург, проспект Победы, 13.  
map\_1234@mail.ru

# **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДИФФЕРЕНЦИРОВАННЫХ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ФОРМ**

## **MISHCHENKO ELENA VALERYEVNA**

Doctor of Law, Associate Professor of Criminal Procedure and Criminalistics,  
Dean of the Law Faculty of Orenburg State University, 460018, Russia, Orenburg, 13,  
pr. Pobedy, map\_1234@mail.ru

## **PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE DIFFERENTIATED CRIMINAL PROCEDURE FORMS**

***Аннотация.** В статье рассматривается вопрос о дифференциации уголовно-процессуальных форм, а также о возможности и необходимости унификации дифференцированных уголовно-процессуальных форм. Кроме этого, автором определены необходимые условия, которые оказывают влияние на законность, обоснованность, эффективность процесса дифференциации.*

***Ключевые слова:** уголовно-процессуальные нормы, дифференциация, условия дифференциации, унификация, уголовно-процессуальная форма.*

***The summary.** In article the question of differentiation of criminal procedure forms, also possibility and necessity of unification of the differentiated criminal procedure forms are considered. Moreover, author defines required conditions which render influence on legality, validity, efficiency of process of differentiation.*

***Keywords:** criminal procedure norms, differentiation, differentiation conditions, unification, criminal procedure form.*

В последние годы уголовно-процессуальное законодательство России обогатилось новыми процессуальными формами, которые востребованы практикой расследования и разрешения уголовных дел.

В то же время, эти процессуальные формы требуют научного осмысления как с точки зрения их правового регулирования, так соотношения с другими формами, поскольку совершенствование уголовно-процессуального законодательства невозможно либо обречено на неудачу без глубоких всесторонних научных исследований, основанных на новых методологических подходах, выводящих научные знания на более высокий уровень.

Исследование дифференцированных уголовно-процессуальных форм в качестве частных теорий производств по уголовным делам позволяет получить новые знания, опираясь на достижения общей теории уголовно-процессуальной формы, они развивают ее положения применительно к своему конкретному предмету и дают возможность более детально раскрыть специфические закономерности исследуемых форм. Выявляя недостатки частных научных теорий, можно обосновать средства и пределы их преобразования вескими аргументами, предложить законодателю внести изменения в имеющиеся правовые акты и, таким образом, оказать влияние на практику процессуальной деятельности органов до-

следования, предварительного следствия, прокуратуры и суда по делам рассматриваемых категорий.

С другой стороны, в рамках частных теорий могут выявляться проблемы, адекватного разрешения которых теория более высокого уровня общности дать не в состоянии. Таким образом, закладываются предпосылки для совершенствования общей теории науки о формах производства по уголовным делам или даже смены парадигмы науки.

Развитие правового регулирования уголовно-судопроизводства и определение его форм должно учитывать те международные правила и стандарты, которые связаны с обеспечением прав и свобод человека и гражданина, а самое главное, они должны органично войти в российское уголовно-процессуальное законодательство. Для этого требуются исследования эффективности применения норм международного права, включая уголовный процесс в целом, его важнейшие институты и уголовно-процессуальную форму. В противном случае имплементация международных стандартов будет носить фрагментарный характер.

Немаловажным вопросом является определение понятия дифференциации уголовно-процессуальных форм, которое по-разному трактуется в науке уголовного процесса. Кроме того, предлагаются различные основания их обособления, что приводит

к неоднозначному пониманию роли известных процессуальной науке и практике уголовно-процессуальных форм в обеспечении правосудия по уголовным делам. Дифференциация уголовно-процессуальной формы трактуется как принцип оптимальной организации уголовного процесса<sup>1</sup>, как составляющая повышения эффективности правосудия в зависимости от общественной опасности деяния и тех особенностей, которые присущи субъекту, его совершившему<sup>2</sup>, как порядок производств, приспособленных для различных потребностей уголовного судопроизводства<sup>3</sup>, как свойство, характеризующее направление развития уголовно-процессуальной формы, способ структурирования уголовного процесса и его основополагающий принцип<sup>4</sup>, определенный специальный правовой метод, заключающийся в правовом выражении через уголовно-процессуальную форму условий материально-правового и процессуального порядка<sup>5</sup>. В связи с этим вопрос об основаниях, условиях и пределах формирования дифференцированных форм уголовного судопроизводства является актуальным и своевременным.

Проблемными в уголовном судопроизводстве являются вопросы о возможности и необходимости унификации дифференцированных уголовно-процессуальных форм. Унификация уголовно-процессуальной формы является частью уголовно-процессуальной унификации, присущей всем правоотношениям и нормам уголовно-процессуального законодательства в целом. Унификация как процесс затрагивает форму права и его содержание, позволяет единообразно подходить к развитию и регулированию сходных правоотношений и, в конечном итоге, позволяет совершенствовать уголовно-процессуальное законодательство. Унификация как правовое явление в уголовном процессе нуждается в дальнейшем исследовании с точки зрения обоснованности, правовых условий осуществления и её пределов, а унификация уголовно-процессуальной формы как составляющей общей унификации имеет собственное значение для других, связанных с ней, правовых явлений.

Уголовно-процессуальная форма как вид правовой формы представляет собой двуединое правовое явление, характеризующееся с внешней стороны совокупностью норм уголовно-процессуального закона, регулирующих определенные правоотношения, и содержащие определенный, обязательный, атрибутивный порядок производства по уголовному делу, состоящий из структурированной системы процессуальных средств (способов, приемов) осуществления уголовно-процессуальной деятельности участни-

ками процесса (внутренняя сторона) для принятия соответствующего решения. Уголовно-процессуальная форма: 1) не приравнивается к процедуре и последовательности совершения всех действий участниками процесса; 2) строго определена законом и служит регламентации принятия решений по специальным вопросам; 3) способствует принятию решения, обеспеченного конституционными процессуальными гарантиями защиты прав и законных интересов участников уголовного процесса.

Совокупность правовых норм, составляющих уголовно-процессуальную форму, выражена не в механическом приращении необходимых норм, а в результате их взаимосвязи между собой и с другими нормами уголовно-процессуального права с учетом общих положений и принципов российского уголовного процесса.

Дифференциация уголовно-процессуальной формы представляет собой правотворческий процесс, заключающийся в деятельности законодателя, направленной на обособление из системы уголовно-процессуальных норм специальной группы норм, регулирующих необходимые уголовно-процессуальные правоотношения, которые связаны с определенными особенностями уголовного дела либо субъекта, совершившего преступление, с целью формирования новой уголовно-процессуальной формы.

В процессе дифференциации уголовно-процессуальной формы важно соблюсти определенный баланс между общей формой, когда судопроизводство ведется в обычном порядке, и теми особенностями, в связи с которыми возможна такая дифференциация. Необоснованное раздробление общей формы приведет к утрате основных начал уголовного судопроизводства и не позволит соблюсти права и свободы его участников.

Для процесса дифференциации уголовно-процессуальных форм необходимы определенные условия, которые оказывают влияние на его законность, обоснованность, эффективность. Такими условиями дифференциации являются: 1) социально обусловленная необходимость выделения отдельной уголовно-процессуальной формы из общей формы производства по уголовному делу; 2) объективная необходимость обособления формы, т.е. реализуемые уголовно-процессуальные правоотношения нуждаются в более детальном правовом регулировании в связи с их особенностями, которые определяют, каков характер и пределы правового воздействия на них; 3) условие соразмерности затрат для достижения требуемого результата; 4) комплексный научный и практический подход к обоснованию и построению само-

<sup>1</sup> Алексеев Н.С., Моршакова Т.Г., Чангули Г.И. Уголовно-процессуальное право. Курс Бермин. М., 1977. С. 3.

<sup>2</sup> Бойков А.Д. К проекту уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // Государство и право. 1992. № 3. С. 67.

<sup>3</sup> Трубникова Т.В. Теоретические основы упрощенных судебных производств. Томск, 1999. С. 132.

<sup>4</sup> Великий Д.П. Единство и дифференциация уголовно-процессуальной формы: история, современность, перспективы: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 211.

<sup>5</sup> Цыганенко С.С. Общий и дифференцированный порядки уголовного судопроизводства: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. СПб, 2004. С. 46.

стоятельной уголовно-процессуальной формы; 5) воспитательное воздействие на лицо, привлекаемое к уголовной ответственности; 6) необходимость системного подхода, при котором дифференцированная уголовно-процессуальная форма должна строиться с учетом всех общих положений и принципов уголовного судопроизводства, органично «вписываться» в уголовный процесс, не быть его «чуждым элементом»; 7) соответствие обособления назначению уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ).

Унификация уголовно-процессуальной формы как правотворческий процесс, заключается в деятельности законодателя по приведению к единообразию группы норм, регулирующих сходные уголовно-процессуальные отношения, в результате их объединения, слияния, переработки и перестройки, изменения и дополнения с целью обеспечения структурированной системы процессуальных средств (способов, приемов) осуществления уголовно-процессуальной деятельности участниками процесса для совершенствования, оптимизации и

повышения эффективности уголовного судопроизводства.

Унификация не имеет задачей создание качественно новой формы, она ориентирована на уже существующие в УПК РФ уголовно-процессуальные формы. Объектом унификации уголовно-процессуальной формы могут быть только нормы права, регулирующие соответствующие общественные отношения и содержащиеся в актах законодательства, имеющих значение для обеспечения уголовного судопроизводства. В результате данного процесса формируется унифицированная норма или группа норм, имеющих другое содержание и обеспечивающих изменения (дополнения) уголовно-процессуальной формы.

В заключении отметим, что вопрос перехода теоретических знаний в реалии законодательства и практики, представляет собой большую гносеологическую проблему, но именно попытка её разрешения обуславливает действие механизма дальнейшего развития науки, в том числе и научно-научных теорий уголовно-процессуальной формы.

#### Библиографический список

1. Алексеев Н.С., Моршакова Т.Г., Чангули Г.И. Уголовно-процессуальное право. Курс Бермин. – М.: Государственное издательство, 1977. – 623 с.
2. Бойков А.Д. К проекту уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // Государство и право. – 1992. – № 3. – С. 67.
3. Трубникова Т.В. Теоретические основы упрощенных судебных производств. – Томск: Издательство Томского университета, 1999. – 178 с.
4. Великий Д.П. Единство и дифференциация уголовно-процессуальной формы: история, современность, перспективы: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. – С. 211.
5. Цыганенко С.С. Общий и дифференцированный порядки уголовного судопроизводства: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – СПб, 2004. – С. 46.

**Рецензент:** Волосова Н.Ю., заведующий кафедрой уголовного права Оренбургского государственного университета, д.ю.н., доцент.

---

## РЕЗЕПКИН АЛЕКСАНДР МИХАЙЛОВИЧ

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50,  
post@oimsla.edu.ru

### ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОНЯТИЯ ПРИНЦИПА АДВОКАТУРЫ РФ

#### REZEPKIN ALEKSANDR MIKHAILOVICH

candidate of legal sciences, associate professor of the Department of procedural criminal law and criminalistics, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50,  
post@oimsla.edu.ru

### DEFENSE SPEECH LAWYER AS A KIND OF JUDICIAL SPEECH IN CRIMINAL PROCEEDINGS

***Аннотация.** В статье исследованы понятие и признаки принципов адвокатуры РФ, высказываются собственные теоретические суждения.*

***Ключевые слова:** основополагающие начала, признаки принципа, понятие принципа, принципы адвокатуры РФ.*

***Review.** In article the legal nature of concept, the maintenance and the purpose of a speech for the defense of the lawyer is investigated during pre-judicial, and the main thing of judicial manufacture on criminal case.*

***Keywords:** the defender, a speech for the defence, a legal position, the proof, preliminary investigation, judicial examination, debate of the parties.*

Будучи основополагающими правовыми положениями, принципы олицетворяют собой фундаментальную и стержневую базу построения и функционирования законодательства об адвокатской деятельности, подчеркивая демократическую направленность и своеобразие его содержания<sup>1</sup>. Их универсальная ценность, так или иначе, пронизывает все нормы ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»<sup>2</sup>, образуя в совокупности целостный механизм реализации взглядов и идей, лежащих в основании демократизации адвокатской деятельности, степень требований и гарантий, в первую очередь, адресованных специальным субъектам-адвокатам. Между тем, в юридической литературе до сих пор не достигнуто единства мнений по таким важным вопросам, как определение понятия принципов отечественной адвокатуры, их содержания и возможности классификации.

Ни в Конституции РФ, ни в действующем Законе об адвокатуре не дано понятие принципов. Заметим, что от правильного употребления термина часто зависит «узнаваемость» всей директивы, заимствованной в правовой норме. Именно поэтому, в рамках данного исследования мы решили обратиться к базовому понятию принципов адвокатуры.

В науке наиболее приемлемой является точка зрения, что принципы – это основополагающие, руководящие начала, имеющие нормативно-правовой характер. Они отражают наиболее существенные стороны адвокатуры, а главное ее назначение. Как нам представляется, это верный подход, поскольку в теории адвокатской деятельности вопрос, касающийся формы закрепления принципов адвокатуры, является дискуссионным. Истоки этой дискуссии состоят в том, что теоретически спорно и опасно суждение, согласно которому отдельные принципиальные идеи не находят своего закрепления в правовых нормах в виде специальных терминов и соответствующих формулировок. По этой причине принципы не следует отождествлять с нормами. К сказанному необходимо добавить неубедительное утверждение о том, что свое регулирующее воздействие на правоприменительную практику могут оказывать и такие правовые идеи, как принципы, которые не закреплены в законе. Вследствие чего, в отечественной адвокатуре признавалось фактическое существование целого ряда принципов, несмотря на отсутствие в законодательстве их прямого закрепления. Примером тому являются принципы законности, равноправия и корпоративности адвокатского сообщества и др.

---

<sup>1</sup> См.: ст. 4 ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

<sup>2</sup> Далее по тексту Закон об адвокатуре.

Между тем, вряд ли с этим можно согласиться. Несмотря на то, что принципы вырабатываются наукой, надо помнить, что обязательную силу последние приобретают только после их закрепления в законодательстве и в результате востребованной адвокатской практики.

Идеи, не получившие закрепления в законе, остаются правилами правосознания, научными суждениями, которые нередко определяют не всеобщее, а сугубо индивидуальное поведение не всегда соответствующее концепции заложенной законодателем. Именно поэтому, нормативное закрепление принципов является мерилom надлежащей деятельности участников различного рода правоотношений, поскольку, в данном случае, основополагающие начала носят императивный характер, так как содержат обязательные для исполнения предписания, гарантом которых выступает весь арсенал правовых средств. Принципы постулируют претворение в жизнь заключенных в них правовых требований, заранее определенных целевым характером адвокатской деятельности.<sup>3</sup> Если принципы не выражены в содержании права,<sup>4</sup> то они являются элементами правовой идеологии.<sup>5</sup> Поэтому научные идеи, не получившие закрепления в законе, не будут считаться правовыми принципами. Они не могут регулировать правовые отношения в сфере адвокатуры и выражать существенные свойства адвокатской деятельности. Кроме того, определение принципа адвокатуры только как основного положения, на котором строится профессиональная деятельность, дает повод к неоправданному расширению системы принципов адвокатского сообщества, включению в неё любого положения, которое, по мнению того или иного ученого или закоренелого практика, имеет руководящее значение.

Не следует отождествлять два различных понятия: научные идеи, формируемые учеными и предлагаемые ими на роль правовых принципов, и собственно правовые принципы, уже закрепленные в нормах действующего Закона об адвокатуре. В правовой науке могут высказываться и обосновываться различные научные идеи, связанные с тем или иным видом деятельности, регулируемой нормами права. Но ориентирование практических работников на их применение будет способствовать возникновению дезорганизации профессионального поведения. Мы вовсе не против правовых идей, ибо в них усматривается влияние на правосознание законодателя и правоприменителя, исключаящее стагнацию, однако, это ни в коей мере не должно подменять необходимости проверки их востребованности в адвокатской деятельности, а равно закрепления в конкретных правовых нормах.

Следует всегда помнить о том, принципы действующего права выступают как отправные положе-

ния (правила), которые входят непосредственно в его содержание. Они представлены там, в качестве важнейших норм, реально выражены и закреплены в этих нормах. Эти принципы, прежде всего, объективированы в Конституции Российской Федерации, а развиты и конкретизированы в многочисленных нормативно-правовых актах, функционирующих в тех или иных сферах общественных отношений, примером тому является Закон об адвокатуре. Поэтому данные принципы обладают всеми свойствами правовых норм, обязательны для участников регулируемых отношений. Какое-либо игнорирование их расценивается как нарушение законности в государстве.

Так называемые иные правовые принципы (научные идеи), напротив, складываются из исходных юридических положений, которые по тем или иным причинам на данном этапе общественного развития в содержание действующего права страны не входят, в виде правовых норм не зафиксированы, их свойствами не обладают. Они существуют либо в роли элемента правосознания, либо находят законодательное закрепление только в некоторые периоды развития новой правовой надстройки, либо фигурируют в правовой деятельности в качестве весьма своеобразных, хотя и не писанных, однако непреложных отправных положений,<sup>6</sup> которые порою именуются «правовыми аксиомами». Примечательно то, что отечественная адвокатура на протяжении нескольких столетий занималась «отфильтровыванием» научных идей или «правовых аксиом» прежде чем они стали правовыми принципами. Ни в одном из правоустанавливающих документов, предшествующих Закону об адвокатуре, не было официально закрепленных принципов, образующих логико-правовую систему основополагающих начал адвокатской профессии. Как нам представляется, Закон об адвокатуре в ст. 3 исключил исторически сформированную двойственность функционирования в действующем законодательстве адвокатского сообщества норм-принципов и идей-принципов, что предопределило эффективность регулирования адвокатской деятельности.

В связи с чем, мы придерживаемся суждения о том, что принципами адвокатуры являются только такие, соответствующие ее объективной сущности, руководящие идеи, которые получили свое закрепление в нормах права.

На основании изложенного невольно задаешься вопросом: так что же из себя представляют принципы адвокатуры? Термин «принцип» означает обобщенное выражение какого-либо явления, в связи с чем, понятие «принцип» можно определять через слова «основное начало», «требование», «обязанность», «идея» и т.д. По-латыни принцип – это первоначало, основа. Большинство ученых, равно, как и мы, склоня-

<sup>3</sup> См.: ст.1 Закона об адвокатуре.

<sup>4</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. М., 1982. С. 98.

<sup>5</sup> См.: Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. М., 1978. С. 196; Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Казань, 1987. С. 210-211.

<sup>6</sup> См.: Резепкин А.М. История становления и развития российской адвокатуры // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2014. Вып. 22. С. 82-88.

ются к тому, что «принципы» и «начала» тождественные понятия, конечно, при определенных условиях. Однако В.Н. Баландин утверждает, что данные понятия не всегда совпадают между собой, так как начало в большей мере соответствует понятию «правило», а принцип ближе к понятию «идея».<sup>7</sup> Данная позиция не заслуживает одобрения, ибо, несмотря на разницу в словоупотреблении, лексические значения этих слов весьма близки<sup>8</sup>, а этимологически они вовсе идентичны. Ввиду того, что принципы впервые были закреплены в ныне действующем Законе об адвокатуре мало кто из ученых вообще задавался природой понятия принцип, кроме того, она достаточно хорошо исследована в рамках других направлений юридической деятельности: гражданской, арбитражной, уголовной и т.д.<sup>9</sup> Не смотря на это, мы считаем, целесообразным обратиться к анализу теоретической природы принципа для выявления особенностей связанных с адвокатской деятельностью.

Многообразие понятий, сформулированных на протяжении продолжительного временного периода, позволяет выявить тенденцию, сложившуюся еще при советской власти и позволяющую наиболее полно определить критерии, которым должны соответствовать принципы. К требованиям такого рода относятся: объективный характер, нормативное выражение, научная обоснованность, подлинный демократизм и всеобщая значимость. Мы полагаем, что помимо вышеназванных требований в связи с изменением приоритетов развития текущего национального законодательства и формированием охранительного типа судопроизводства необходимо выделить следующие черты: целесообразность, логичность, устойчивость и исключительность обеспечения защиты прав и свобод личности в адвокатской деятельности, так как все это напрямую согласуется с общей политикой нашего государства РФ в сфере адвокатуры и адвокатской деятельности. Причем под целесообразностью необходимо понимать востребованность конкретного основополагающего начала не только теорией, но и практикой. Логичность свидетельствует о связи и месте принципа в системе принципов адвокатуры, а устойчивость - о его внутренней потенциальной возможности длительного существования, а главное, совершенствования в угоду веяниям демократической по своей сути, трансформирующейся адвокатской деятельности. Исключительность обеспечения защиты прав и свобод личности подчеркивает соответствие принципа назначению (задачам, целям) адвокатуры.

Любое положение (руководящая идея) для того, чтобы стать принципом, должно отвечать определен-

ной совокупности требований, поскольку отсутствие или несогласованность хотя бы с одним из них влечет за собой невозможность признания данного положения или руководящей идеи в качестве принципа адвокатуры.

И все-таки, как быть с самой дефиницией принципов адвокатуры: она должна быть закреплена как правовое предписание или ей следует оставаться научной категорией? Думается, что нет особой необходимости законодательно закреплять понятие принципов адвокатуры, хотя бы потому, что структура самого нормативно-правового акта не содержит отдельной главы, посвященной принципам адвокатуры, как это прослеживается в других нормативных актах РФ и все принципы декретированы в одной статье. Кроме того, каждый из принципов в отдельности не раскрывается в соответствующих статьях Закона об адвокатуре. Очевидно, подобное положение вещей вызвано тем, что кодекс профессиональной этики адвокатов содержит раздел 1 под названием «Принципы и нормы профессионального поведения адвоката», а сами принципы, зафиксированные в статье 3 Закона об адвокатуре раскрываются в целом ряде других статей обозначенного акта. С тем, чтобы минимизировать дублирование основополагающих начал в одном правоустанавливающем документе законодатель отказался от традиционной законодательной техники расположения и раскрытия содержания принципов адвокатуры, что, как нам представляется, вполне приемлемо.

В результате чего, понятие принципов адвокатуры в настоящее время - это доктринальная, а не нормативно-правовая категория. Тем не менее, под *принципами адвокатуры следует понимать закрепленные в правовых нормах основополагающие начала, требования, определяющие направления деятельности адвокатов, обеспечивая при этом эффективную защиту прав, свобод и законных интересов личности.*

Научное определение понятия принципов адвокатуры необходимо для правильного применения норм действующего права. Поэтому исследование понятия принципов адвокатуры не может рассматриваться как что-то абстрактное, теоретическое, далекое от повседневной деятельности адвокатского сообщества. Ведь принципы адвокатуры - это положения, которые определяют ее природу, а главное социальную сущность, назначение. Они не стоят где-то над практической деятельностью по оказанию квалифицированной юридической помощи физическим и юридическим лицам, а реализуются непосредственно в этой деятельности, выражая в обобщенном виде её надлежащие направление и правовую суть.

<sup>7</sup> См.: Баландин В.Н. Принципы юридического процесса: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 5.

<sup>8</sup> Принцип – основное, исходное положение какой-либо теории, учения, науки; Руководящее положение, основное правило, установка для какой-либо деятельности. Начало – основа. См.: Словарь русского языка / под. ред. А.П. Евгеньевой. В четырех томах. Т. 2. М., 1986. С. 414; Т.3. М., 1987. С. 428.

<sup>9</sup> Краткий этимологический словарь русского языка / под. ред. С.Г. Бархударова. М., 1971. С. 365.

<sup>10</sup> См.: Гражданский процесс: Учебник / Под ред. М.К. Треушникова. М.: Изд-во «Юриспруденция», 2001. С. 25-47; Фурсов Д.А. Предмет, система и основные принципы арбитражно-процессуального права (проблемы теории и практики). М.: Инфра-М, 1999. С. 29-45; Гуткин И.М. Принципы советского уголовного процесса / В кн.: Советский уголовный процесс. М., 1982. С. 49-51; Чеканов В.Я. Принципы (Основные начала) советского уголовного процесса / В кн.: Советский уголовный процесс. Саратов, 1986. С. 68-70.



---

Библиографический список

1. Алексеев С.С. Общая теория права. Курс в 2-х томах. Т. 1. – М., 1982. – 360 с.
2. Баландин В.Н. Принципы юридического процесса: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1998. – 16 с.
3. Гражданский процесс: Учебник / Под ред. М.К. Треушникова. – М.: Изд-во «Юриспруденция», 2001. – 400 с.
4. Советский уголовный процесс: Учебник / Безлепкин Б.Т., Белозеров Ю.Н., Божьев В.П., Бородин С.В., и др.; Под ред.: Бородин С.В. – М.: Изд-во Акад. МВД СССР, 1982. – 578 с.
5. Краткий этимологический словарь русского языка / под. ред. С.Г. Бархударова. – М., 1971. – 542 с.
6. Резепкин А.М. История становления и развития российской адвокатуры // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2014. Вып. 22. – С. 82-88.
7. Словарь русского языка / под. ред. А.П. Евгеньевой. В четырех томах. Т. 2. – М., 1986. Т.3. – М., 1987. – 579 с.
8. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. – Казань, 1987. – 336 с.
9. Фурсов Д.А. Предмет, система и основные принципы арбитражно-процессуального права (проблемы теории и практики). – М.: Инфра-М, 1999. – 430 с.
10. Чеканов В.Я. Принципы (Основные начала) советского уголовного процесса // В кн.: Советский уголовный процесс. – Саратов, 1986. – 388с.
11. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. – М., 1978. – 224 с.

**Рецензент:** Шамардин А.А., доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

---

## САЮШКИНА ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА

аспирантка кафедры уголовного права и процесса Оренбургского государственного аграрного университета, 460014, г. Оренбург, ул. Челюскинцев, 18, elena.zrb@mail.ru

### РАССМОТРЕНИЕ ПРОКУРОРОМ ВОПРОСА О ДАЧЕ СОГЛАСИЯ НА ОСОБЫЙ ПОРЯДОК СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА

#### SAYUSHKINA ELENA VLADIMIROVNA

a graduate student of criminal law and procedure Orenburg State Agrarian University, 460014, Russia, Orenburg, Chelyuskintsev Street, 18, elena.zrb@mail.ru

### CONSIDERATION OF THE QUESTION BY THE PROSECUTOR ON GIVING CONSENT TO A SPECIAL PROCEDURE FOR TRIAL

**Аннотация.** В настоящей статье исследуется проблема участия прокурора в реализации особого порядка судебного разбирательства при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением. Автор анализирует его полномочия в данной сфере, сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства.

**Ключевые слова:** особый порядок судебного разбирательства, упрощенная процедура, прокурор, согласие, обвинительное заключение.

**Review.** The problem of the prosecutor's participation in the implementation of a special order of the trial when the defendant agrees with the accusation is investigated in this article. The author analyzes its powers in this area, formulates proposals to improve the current legislation.

**Keywords:** special order of the proceedings, the simplified procedure, the prosecutor, consent indictment.

История отечественного уголовного судопроизводства отражает собой стремление законодателя к усовершенствованию, дифференциации, модернизации и в то же время упрощению раскрытия, расследования преступлений и судебного рассмотрения уголовных дел.

Дополнение Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> (далее УПК РФ) главой 40 «Особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением» привело к дальнейшей дифференциации уголовного судопроизводства в сторону его упрощения с позиции сокращения временных затрат, экономии человеческих ресурсов, а также установления обособленных процедур производства по делам о преступлениях различной тяжести.

Замысел законодателя, воплощенный в правовых нормах, ориентирован на поиск оптимального пути решения двух взаимосвязанных проблем: согласованности упрощенного порядка и обеспечения прав, свобод и законных интересов участников производства по уголовному делу.

Особая роль в достижении назначения уголовного судопроизводства, реализации правовых норм, регламентирующих упрощенные процедуры уголов-

ного судопроизводства, и обеспечении прав его участников принадлежит прокурору.

Представителями отечественной правовой науки высказывается предположение о том, что вопрос об оптимальной форме судопроизводства, подлежащей применению в каждом конкретном случае, целесообразно отдать на разрешение не представителю одной из сторон, а независимому суду<sup>2</sup>. С данной позицией согласиться сложно, поскольку она противоречит ст. 29 УПК РФ, регламентирующей полномочия суда, и ст. 15 УПК РФ, закрепляющей принцип состязательности сторон. Суд должен рассматривать и разрешать дело по существу, не навязывая свою позицию относительно процедуры рассмотрения дела сторонам.

В соответствии с ч. 1 ст. 314 УПК РФ обвиняемый вправе при наличии согласия государственного или частного обвинителя заявить о согласии с предъявленным ему обвинением и ходатайствовать о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства. По смыслу данной нормы согласие государственного обвинителя должно быть получено до подачи ходатайства обвиняемым, то есть до его ознакомления с материалами уголовного дела. Однако государственный обвинитель как участник судопроизводства, поддерживающий обвинение, появляется

---

<sup>1</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 (в ред. от 30.12.2015) // Российская газета. 2001. 22 дек.

<sup>2</sup> Овсянников И.В. Постановление приговора в особом порядке судебного разбирательства: значение мнений участников процесса // Уголовный процесс. 2006. № 8. С. 42.

только на стадии судебного разбирательства, а обвиняемый в соответствии со ст. 315 УПК РФ вправе заявить ходатайство о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства в момент ознакомления с материалами уголовного дела.

В УПК РФ отсутствует норма, регулирующая действия прокурора при рассмотрении вопроса о даче согласия на применение упрощенной процедуры судебного разбирательства. В частности, не указан момент выяснения его позиции относительно заявленного ходатайства, процессуальный документ, в котором будет зафиксировано его мнение.

По нашему мнению, предоставленное обвиняемому время для заявления ходатайства, затрудняет реализацию им своего права на упрощенное судебное разбирательство. Обвиняемому необходимо «оценить» свое положение, взвесить все «за» и «против» упрощенного судебного разбирательства, проконсультироваться с защитником.

Ранее нами уже была высказана точка зрения об установлении периода, в течение которого обвиняемый мог бы ходатайствовать о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства, с момента ознакомления с материалами уголовного дела, а также в течение 10 суток после ознакомления. Для того чтобы обвиняемый мог реализовать свое право на заявление указанного ходатайства до начала судебного разбирательства считаем, что следует установить ограничительные сроки для прокурора при рассмотрении материалов уголовного дела с целью предоставления обвиняемому возможности выразить свое желание о применении упрощенной процедуры разрешения уголовно-правового спора.

Особенности рассмотрения уголовного дела в порядке особого производства определяют и специфику функций, реализуемых прокурором при решении вопроса о даче согласия на упрощенное судебное разбирательство. В данном случае мы сталкиваемся с ситуацией, когда публичный интерес ограничен диспозитивным началом.

А.А. Мухин, характеризуя роль прокурора в упрощенном производстве, пишет: «Предмет исследования в судебном заседании определяется прокурором не в одностороннем порядке исходя из интересов публичных начал, а с учетом позиции стороны защиты в результате договора, который является результатом двустороннего волеизъявления сторон, учета как публичного, так и частного интереса»<sup>3</sup>. Однако отсутствие в УПК РФ норм, устанавливающих порядок рассмотрения прокурором вопроса о даче согласия на применение ускоренной процедуры судебного разбирательства, вызывает трудности в практической деятельности. При утверждении обвинительного заключения у прокурора фактически отсутствует возможность выразить свое мнение отно-

сительно формы судебного разбирательства, так как его позиция по поводу упрощенной процедуры разрешения уголовно-правового спора ни в каких процессуальных документах не фиксируется. Представляется, что в ст. 221 УПК РФ следует предусмотреть возможность для прокурора выразить свою позицию относительно заявленного обвиняемым ходатайства о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства в общем порядке.

При реализации особого порядка уголовного судопроизводства, предусмотренного гл. 40 УПК РФ, необходимо решить вопрос о том, должен ли прокурор при утверждении обвинительного заключения излагать причины своего несогласия с заявленным ходатайством обвиняемого. Полагаем, немотивированный отказ прокурора от рассмотрения уголовного дела в особом порядке нарушается законные интересы обвиняемого и потерпевшего (если он соглашается).

В пункте 6 приказа Генерального прокурора РФ от 25.12.2012 г. № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» установлено положение, согласно которому государственными обвинителям при даче согласия на особый порядок судебного разбирательства следует руководствоваться предписаниями закона об условиях применения такой формы судопроизводства<sup>4</sup>. Таким образом, прокурору при решении вопроса о даче согласия на рассмотрение уголовного дела в порядке, установленном главой 40 УПК РФ, необходимо убедиться, что:

- 1) обвиняемому понятно предъявленное обвинение, он согласен со всеми пунктами и гражданским иском;
- 2) обвиняемый заявил ходатайство добровольно, в присутствии защитника, после консультации с ним;
- 3) обвиняемый осознает характер и последствия заявленного им ходатайства.

Если перечисленные требования не соблюдены, то прокурору следует выразить письменно свои возражения против удовлетворения ходатайства обвиняемого.

К.А. Рыбалов отмечает как ключевую проблему четкого определения прокурором морально-нравственных пределов использования упрощенного порядка рассмотрения уголовных дел. По его мнению, государственному должностному лицу со стороны обвинения при решении вопроса о допустимости постановления приговора без проведения судебного разбирательства в общем порядке следует исходить из того, насколько уступка обвиняемому согласуется с моральными устоями общества и насколько она может обеспечить защиту интересов граждан и общества в целом<sup>5</sup>.

Таким образом, названный автор предлагает помимо правового критерия, которым должен руко-

<sup>3</sup> Мухин А.А. Процессуальная деятельность прокурора при разбирательстве уголовных дел в суде первой инстанции: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. С. 148.

<sup>4</sup> Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» от 25.12.2012 № 465.

<sup>5</sup> Рыбалов К.А. Особый порядок судебного разбирательства в Российской Федерации и проблемы его реализации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 77.

водствоваться прокурор, ввести и моральный. Данная точка зрения представляется весьма спорной. Общественная опасность преступления учтена законодателем при определении размера и вида наказания за конкретное преступление. Полагаем, не следует считать убедительным основанием отказа в применении особого порядка судебного разбирательства нежелание прокурора уменьшить размер наказания. Исходя из смысла закона, снижение размера наказания до 2/3 максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания необходимо рассматривать как следствие применения упрощенной процедуры. Если законодателем установлено указанное правило как необходимое, то участники судопроизводства, в том числе и прокурор, должны с этим считаться. По нашему мнению, следует предоставить обвиняемому право обжаловать необоснованные возражения прокурора против применения особого порядка судебного разбирательства.

Подводя итог, можно отметить, что в реализации института «Особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением» немаловажную роль играет фигура прокурора, компетенция которого в связи с введе-

нием в отечественный уголовный процесс упрощенных производств существенно расширена. Анализ норм УПК РФ, регулирующих его полномочия в данной сфере, показал наличие определенных проблем, связанных с их реализацией. В целях эффективной реализации его функций следует внести соответствующие изменения в УПК РФ. Так, следует дополнить ст. 221 УПК РФ частью 1<sup>2</sup> следующего содержания: «Если обвиняемым заявлено ходатайство о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства, прокурор проверяет соблюдение требований, установленных частями 1 и 2 статьи 314 настоящего Кодекса. В случае несогласия с рассмотрением уголовного дела в порядке, установленном главой 40 настоящего Кодекса, прокурор составляет возражение». Статью 221 УПК РФ следует дополнить частью 6 следующего содержания: «Решение прокурора, указанное в пункте 1<sup>1</sup> части 1 настоящей статьи может быть обжаловано вышестоящему прокурору обвиняемым в течение 2 суток с момента его получения». Статью 221 УПК РФ дополнить также частью 7 следующего содержания: «Уголовное дело не может быть направлено прокурором в суд ранее 5 суток со дня поступления от следователя».

#### Библиографический список

1. Мухин А.А. Процессуальная деятельность прокурора при разбирательстве уголовных дел в суде первой инстанции: Дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2009. – 207 с.
2. Овсянников И.В. Постановление приговора в особом порядке судебного разбирательства: значение мнений участников процесса // Уголовный процесс. – 2006. – № 8. – С. 39-44.
3. Рыбалов К.А. Особый порядок судебного разбирательства в Российской Федерации и проблемы его реализации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 156 с.

**Рецензент:** Цибарт Е.Э., декан юридического факультета Оренбургского государственного аграрного университета, к.ю.н., доцент.

## ТАРНАВСКИЙ ОЛЕГ АЛЕКСАНДРОВИЧ

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса  
юридического факультета Оренбургского государственного  
университета, 460018, г. Оренбург, пр. Победы, 13, iens.orenburg@gmail.com

### НОВЫЕ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ ЛИЦ, ПОСТРАДАВШИХ ОТ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

#### TARNAVSKIY OLEG ALEKSANDROVICH

candidate of jurisprudence, associate professor of Criminal Practice Department,  
Law Faculty, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional  
Education Orenburg State University, 460018, Russia, Orenburg, Pobeda Avenue, 13,  
iens.orenburg@gmail.com

### NEW CRIMINAL PROCEDURE MECHANISMS TO PROTECT RIGHTS AND INTERESTS OF CRIME VICTIMS

**Аннотация.** Статья посвящена формам урегулирования уголовно-правового конфликта. Рассматриваются вопросы, связанные с проблемами восстановления прав потерпевшего, особенно в части возмещения причиненного преступлением ущерба, и предлагаются меры по внедрению согласительных процедур в действующий порядок производства по уголовному делу путем широкого вовлечения государства в процесс примирения потерпевшего и обвиняемого. Автором анализируется возможность применения сокращенных уголовных процедур и введения особого порядка принятия судом итогового решения по делу в случае заключения сторонами соглашения о примирении. В целом сделан вывод об особой уголовно-процессуальной значимости фигуры потерпевшего именно в рамках согласительных и восстановительных процедур, интегрированных в уголовный процесс.

**Ключевые слова:** пострадавший от преступления, возмещение ущерба, заглаживание вреда, восстановительное правосудие, форма уголовного судопроизводства, сокращенный порядок судебного разбирательства, уголовно-правовой конфликт, примирение сторон, соглашение об оказании помощи потерпевшему.

**Review.** The article focuses on the forms of criminal and legal conflict settlement. It deals with the problems of the victim's rights restoration, in particular compensation of the damage caused by a crime. The paper suggests certain measures to introduce conciliation procedures in the current order of proceedings in criminal cases by considerable involvement of the state in the process of the parties' reconciliation. The author analyzes the potential application of the reduced criminal procedures and introduction of a special procedure to adopt a final court decision in case of conciliation agreement made by the parties. The paper generally concludes that the injured party is particularly important in criminal proceedings within the conciliatory and remedial procedures integrated into criminal trial.

**Keywords:** a crime victim, compensation of damage, damage reparation, restorative justice, a form of criminal legal proceedings, reduced criminal procedures, a criminal and legal conflict, reconciliation of the parties, an agreement on assistance to the victim.

Возмещение вреда лицам, пострадавшим от преступлений, остается актуальной проблемой на протяжении длительного времени для Российской Федерации. При наличии действенных законодательных способов практической реализации этой проблемы путем хотя бы заявления гражданских исков, тем не менее, как отмечает В.В. Дубровин<sup>1</sup> «за 8 лет судами принято решений о взыскании в счет погашения

вреда от преступлений 2.667.318.840 руб., что составляет лишь 13,8% от ущерба по судебным актам за тот же период причиненного преступлением вреда на общую сумму 499.944.515.887 руб.»<sup>2</sup>.

Эксперты также признают, что нужны конкретные меры, в частности, принятие закона «О правах потерпевших от преступлений» и создание компенсационного фонда для жертв<sup>3</sup>. В этой связи весьма

<sup>1</sup> Дубровин В.В. Гражданский иск и другие институты возмещения вреда от преступлений в уголовном судопроизводстве (международный, зарубежный, отечественный опыт правового регулирования): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 32 с.

<sup>2</sup> Дубровин В.В. Гражданский иск и другие институты возмещения вреда от преступлений в уголовном судопроизводстве (международный, зарубежный, отечественный опыт правового регулирования): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 3.

<sup>3</sup> Официальный сайт Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека // <http://www.president-sovet.ru> (дата обращения: 18.02.2016).

прогрессивным для обсуждения документом является проект Федерального Закона «О потерпевших от преступлений»<sup>4</sup>, предусматривающий принципы защиты и восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов потерпевших от преступлений, а также основы государственной политики в области их правовой, социальной защиты и порядок производства государством компенсационных выплат указанным лицам.

Тенденции развития законодательства по этому пути, разумеется, нами приветствуются и расцениваются как часть основных механизмов реализации восстановительного правосудия, но недостаточными с точки зрения возможности интеграции в уголовно-процессуальные процедуры.

Как нам представляется, основным инструментом, направленным на активизацию государства, общественности, а также обвиняемых, подсудимых в вопросах возмещения вреда и восстановлении прав и законных интересов лиц, пострадавших от преступной деятельности, является введение особой формы судопроизводства, стимулирующей, в первую очередь, самих подозреваемых, обвиняемых, подсудимых к заключению соглашений об оказании помощи потерпевшим. В связи с этим нами предлагается внести следующие изменения в действующий УПК РФ:

«Глава 40.2 Особый порядок принятия судебного решения при заключении соглашения о примирении сторон.

Статья 317.10. Порядок заявления ходатайства о заключении соглашения о примирении сторон.

1. Ходатайство о заключении соглашения о примирении сторон подается потерпевшим или частным обвинителем в письменном виде на имя дознавателя, следователя в ходе досудебного производства либо суда (судьи) в ходе судебного разбирательства. Это ходатайство подписывается также представителем. В качестве представителя участвует адвокат. Если представитель не приглашен самим потерпевшим или частным обвинителем, его законным представителем или другими лицами, то участие адвоката обеспечивается дознавателем, следователем или судом.

2. Потерпевший или частный обвинитель вправе заявить ходатайство о заключении соглашения о примирении с момента начала уголовного преследования в досудебном производстве до объявления об окончании судебного следствия в судебном разбирательстве. В этом ходатайстве потерпевший или частный обвинитель указывает, в каком центре, общественной организации по содействию лицам, пострадавшим от преступлений, и в какие сроки будет заключено соглашение.

3. Ходатайство о заключении соглашения о примирении в ходе досудебного производства направляется прокурору потерпевшим, частным обвинителем или его представителем через лицо, в про-

изводстве которого находится уголовное дело или осуществляется уголовное преследование, для принятия участия в согласительных процедурах. Следователь, дознаватель, получив указанное ходатайство, в течение трех суток с момента его поступления либо направляет его прокурору вместе с согласованным с руководителем следственного органа, начальником подразделения дознания, мотивированным постановлением о возбуждении перед судом ходатайства о заключении соглашения о примирении, либо выносит постановление об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении соглашения.

4. Постановление об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении соглашения о примирении может быть обжаловано потерпевшим, частным обвинителем, его представителем в порядке ст. ст. 123-125 настоящего Кодекса.

Статья 317.11. Порядок рассмотрения ходатайства о заключении соглашения о примирении.

1. Суд рассматривает поступившее ходатайство о заключении соглашения о примирении и поступившее с ним постановление в течение трех суток с момента его поступления. По результату рассмотрения суд принимает одно из следующих постановлений:

1) об удовлетворении ходатайства о заключении соглашения о примирении;

2) об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении соглашения о примирении.

2. Постановление об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении соглашения о примирении может быть обжаловано прокурором, потерпевшим, частным обвинителем, его представителем в вышестоящий суд.

3. После поступления уголовного дела для его рассмотрения в суд, судья принявший к своему производству материалы уголовного дела рассматривает поступившее ходатайство о заключении соглашения о примирении в порядке ст. ст. 229, 234, 271 настоящего Кодекса.

Статья 317.12. Порядок составления соглашения о примирении.

1. Судья, приняв постановление об удовлетворении ходатайства о заключении соглашения о примирении, приглашает прокурора, потерпевшего, частного обвинителя, его представителя. С их участием судья составляет соглашение о примирении.

2. В соглашении о примирении должны быть указаны:

1) дата и место его составления;

2) фамилия, имя и отчество потерпевшего, частного обвинителя, его представителя, заключающего соглашение со стороны обвинителя, дата и место его рождения;

3) фамилия, имя и отчество подозреваемого или обвиняемого, заключающего соглашение со стороны защиты, дата и место его рождения.

<sup>4</sup> Бастрыкин А. Защита потерпевших - реализация конституционного права на жизнь! URL: <http://www.soprotivleniye.org> (дата обращения: 18.02.2016).

4) должностное лицо органа прокуратуры, участвовавшее в согласительных процедурах по заключению соглашения;

5) описание преступления с указанием времени, места его совершения, а также других обстоятельств, подлежащих доказыванию в соответствии с пунктами 1 - 4 части первой статьи 73 настоящего Кодекса;

6) пункт, часть, статья Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающие ответственность за данное преступление;

7) действия, которые подозреваемый или обвиняемый обязуется совершить при выполнении им обязательств, указанных в соглашении о примирении;

8) смягчающие обстоятельства и нормы уголовного законодательства, которые могут быть применены в отношении подозреваемого или обвиняемого при соблюдении последним условий и выполнении обязательств, указанных в соглашении о примирении.

3. Соглашение о примирении подписывается потерпевшим, частным обвинителем, его представителем, подозреваемым или обвиняемым, его защитником, а также судом.

Статья 317.13. Проведение предварительного следствия в отношении подозреваемого или обвиняемого, с которым заключено соглашение о примирении

1. Предварительное следствие уголовному делу в отношении подозреваемого или обвиняемого, с которым заключено соглашение о примирении, проводится в порядке, установленном главами 22 - 27 и 28 настоящего Кодекса, с учетом особенностей, предусмотренных настоящей статьей.

2. Ходатайство о заключении соглашения о примирении, постановление следователя, дознавателя о возбуждении перед судом ходатайства о заключении с подозреваемым или обвиняемым соглашения о примирении, постановление суда об удовлетворении ходатайства о заключении соглашения о примирении, соглашение о примирении приобщаются к уголовному делу.

3. После окончания предварительного следствия уголовное дело в порядке, установленном статьей 220 настоящего Кодекса, направляется прокурору для утверждения обвинительного заключения и вынесения представления о соблюдении обвиняемым условий и выполнении обязательств, предусмотренных заключенным с ним соглашением о примирении.

Статья 317.14. Представление прокурора об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено соглашение о примирении.

1. Прокурор в порядке и сроки, которые установлены статьей 221 настоящего Кодекса, рассматривает поступившее от следователя уголовное дело в отношении обвиняемого, с которым заключено соглашение о примирении, а также материалы, подтверждающие соблюдение обвиняемым условий и выпол-

нение обязательств, предусмотренных данным соглашением, и в случае утверждения обвинительного заключения выносит представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по данному уголовному делу. В представлении указываются:

1) характер и пределы оказанной помощи обвиняемым потерпевшему, частному обвинителю в устранении последствий совершенного им преступления, фактические выплаты в счет возмещения материального и морального вреда, причиненного преступлением, иные действия обвиняемого, направленные на заглаживание вреда, причиненного преступлением;

2) характер и пределы оказанной медицинской, социальной, иной реабилитационной помощи потерпевшему центром, общественной организацией, оказывающей содействие лицам, пострадавшим от преступлений, источники финансирования и размер состоявшихся выплат в счет возмещения вреда, причиненного преступлением;

3) значение для потерпевшего, частного обвинителя исполненного по соглашению.

2. В представлении прокурор также удостоверяет полноту и правдивость сведений, сообщенных обвиняемым при выполнении им обязательств, предусмотренных заключенным с ним соглашением о примирении.

3. Копия вынесенного прокурором представления вручается потерпевшему, частному обвинителю, его представителю, обвиняемому и его защитнику, которые вправе представить свои замечания, учитываемые прокурором при наличии к тому оснований.

4. Не позднее трех дней с момента ознакомления потерпевшего, частного обвинителя, его представителя, а также обвиняемого и его защитника с представлением прокурор направляет уголовное дело и представление в суд.

Статья 317.15. Основания применения особого порядка проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено соглашение о примирении.

1. Основанием для рассмотрения судом вопроса об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено соглашение о примирении, является уголовное дело, поступившее в суд с представлением прокурора, указанным в статье 317.5 настоящего Кодекса.

2. Особый порядок проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено соглашение о примирении, применяется, если суд удостоверится, что:

1) государственный обвинитель подтвердил факт оказания помощи, совершения выплат в счет возмещения вреда, причиненного преступлением потерпевшему, частному обвинителю;

2) соглашение о примирении было заключено сторонами добровольно и при участии представителя, защитника.

3. Если суд установит, что предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи условия не соблюдены, то он принимает решение о назначении судебного разбирательства в общем порядке.

4. Положения настоящей главы не применяются, если между сторонами имеется спор относительно полноты исполненного (исполняемого) обязательства принятому на себя обвиняемым по заключенному соглашению о примирении.

Статья 317.16. Порядок проведения судебного заседания и постановления приговора в отношении подсудимого, с которым заключено соглашение о примирении.

1. Судебное заседание по постановлению приговора в отношении подсудимого, с которым заключено соглашение о примирении, проводится в порядке, установленном статьей 316 настоящего Кодекса, с учетом требований настоящей статьи.

2. Судебное заседание проводится с обязательным участием потерпевшего, частного обвинителя, его представителя, подсудимого и его защитника.

3. Судебное заседание начинается с объявления государственным обвинителем предъявленного подсудимому обвинения, после чего государственный обвинитель подтверждает выполнение условий соглашения о примирении, а также разъясняет суду, в чем именно оно выразилось.

4. При этом должны быть исследованы:

1) характер и пределы оказанной помощи обвиняемым потерпевшему, частному обвинителю в устранении последствий совершенного им преступления, фактические выплаты в счет возмещения материального и морального вреда, причиненного преступлением, иные действия обвиняемого, направленные на заглаживание вреда, причиненного преступлением;

2) характер и пределы оказанной медицинской, социальной, иной реабилитационной помощи потерпевшему центром, общественной организацией, оказывающей содействие лицам, пострадавшим от преступлений, источники финансирования и размер состоявшихся выплат в счет возмещения вреда, причиненного преступлением;

3) значение для потерпевшего, частного обвинителя исполненного по соглашению;

4) обстоятельства, характеризующие личность подсудимого, и обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание.

5. Судья, удостоверившись, что подсудимым

соблюдены все условия и выполнены все обязательства, предусмотренные заключенным с ним соглашением о примирении, постановляет обвинительный приговор и с учетом положений частей второй и четвертой статьи 62 Уголовного кодекса Российской Федерации назначает подсудимому наказание. По усмотрению суда подсудимому с учетом положений статей 64, 73 и 80.1 Уголовного кодекса Российской Федерации могут быть назначены более мягкое наказание, чем предусмотрено за данное преступление, условное осуждение или он может быть освобожден от отбывания наказания.

6. Описательно-мотивировочная часть обвинительного приговора должна содержать описание преступного деяния, в совершении которого обвиняется подсудимый, а также выводы суда о соблюдении подсудимым условий и выполнении обязательств, предусмотренных заключенным с ним соглашением о примирении.

7. После провозглашения приговора судья разъясняет сторонам право и порядок его обжалования, предусмотренные главой 43 настоящего Кодекса.

Статья 317.17. Пересмотр приговора, вынесенного в отношении подсудимого, с которым заключено соглашение о примирении.

Если после назначения подсудимому наказания в соответствии с положениями настоящей главы будет обнаружено, что он нарушает условия соглашения о примирении, а равно умышленно сообщил ложные сведения или умышленно скрыл от следствия какие-либо существенные сведения, то приговор подлежит пересмотру в порядке, установленном разделом XV настоящего Кодекса».

Подобные изменения в уголовно-процессуальном законодательстве, позволят на наш взгляд, теоретические рассуждения о способах восстановительного правосудия перевести их в русло реальных механизмов правоприменительной деятельности.

Конечное же решение предлагаемой нами новой формы сокращенной процедуры судебного разбирательства, требует тщательного осмысления многих смежных вопросов, а именно: виды уголовного преследования, по которым применима данная процедура, характер деятельности сотрудничества с правоохранительной системой центров и организаций, осуществляющих реабилитацию лиц, пострадавших от преступлений, осуществление контроля за выполнением обязательств по соглашению о примирении после вступления окончательного судебного решения по уголовному делу в законную силу и мнение полномочий органов прокуратуры и суда.

#### Библиографический список

1. Дубровин В.В. Гражданский иск и другие институты возмещения вреда от преступлений в уголовном судопроизводстве (международный, зарубежный, отечественный опыт правового регулирования): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 32 с.

**Рецензент:** Мищенко Е.В., декан юридического факультета Оренбургского государственного университета, д.ю.н., доцент.



---

## ТЕЛЯТНИКОВА МАРИЯ ОЛЕГОВНА

преподаватель кафедры уголовного права и криминологии Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, vale\_lot@mail.ru

### УГОЛОВНО-ПРАВОВОЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ АЛКОГОЛИЗАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

#### TELYATNIKOVA MARIA OLEGOVNA,

instructor of the Department of criminal law and criminology, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, vale\_lot@mail.ru

### CRIMINAL LEGAL COUNTERACTION TO ALCOHOLIZATION OF POPULATION: HISTORICAL AND LEGAL ASPECT

**Аннотация.** В статье проведен историко-правовой анализ эволюции уголовного законодательства, направленного на ограничение употребления алкогольной продукции.

**Ключевые слова:** состояние опьянения, алкоголизация населения, уголовная ответственность.

**Review.** The article gives historical and legal analysis of the evolution of the criminal legislation aimed at restricting the consumption of alcoholic beverages.

**Keywords:** intoxication, alcoholization of the population, criminal responsibility.

В дохристианскую эпоху алкогольные напитки употребляли на Руси лишь на языческих пиршествах. Основным сырьем для производства алкоголя был мед, поэтому все хмельные напитки были слабоалкогольными (медовуха, брага, пиво). Сильного опьянения от таких напитков не было, их прием обычно сопровождался обильной трапезой, что сводило ущерб для здоровья от алкоголя к минимуму.

После крещения Руси урегулирование вопроса об употреблении алкоголя взяла на себя церковная власть.

На протяжении многих столетий христианская религия играла важную роль в социальной жизни России. Разрешение многих вопросов как гражданско-правового, так и уголовно-правового характера было отнесено к юрисдикции церковных судов.

Источниками права, регулируемыми церковную юрисдикцию, являлись византийские памятники права, уставы русских князей, акты русской православной церкви.

В Церковном Уставе Владимира Святославовича не содержалось упоминания об алкоголе. Однако в ст. 46 Устава Князя Ярослава Пространной редакции запрещалось духовным лицам злоупотреблять

вином. «Христианское богослужение, возникшее среди средиземноморских греков, предполагает применение виноградного вина и нарушением является только применение его в неположенные дни и в значительном количестве»<sup>1</sup>.

Христианская вера пить не запрещала, но требовала умеренного употребления алкогольных напитков.

В то время существовало две концепции «умеренной трезвости» и «трезвости».

Сторонники первой концепции придерживались мнения, что вино полезно, если им не злоупотреблять и пить в умеренных количествах. Так, Иоанн Златоуст писал: «и начат Ное человек делатель быти земли, и насади виноград: и испи от вина, и уписа». Тем самым человек, употребляя алкоголь, подвергся опьянению, поскольку не знает меры выпитого<sup>2</sup>.

В библейском писании говорится о воздержании от употребления<sup>3</sup> алкоголя и опасности его злоупотреблением<sup>4</sup>.

В послании митрополита Фотия (1410 г.) возбранялось пить вино до обеда<sup>5</sup>.

Упоминания об употреблении алкоголя как уголовно наказуемого деяния находят свое отраже-

---

<sup>1</sup> Российское законодательство X-XX веков. В 9 томах. Т. I. Законодательство Древней Руси / отв. ред. Л.В. Янин. М.: Юрид. лит., 1984. 432 с.

<sup>2</sup> Святитель Иоанн Златоуст. Полное собрание творений в двенадцати томах. Том 4. Книга 1. СПб.: Санкт-Петербургская Духовная Академия, 1898.

<sup>3</sup> Баккиоки С. Вино в Библии. Переводчик: Дамань А.А. Издательство: Источник жизни, 2003. 180 с.

<sup>4</sup> Петрашова О.И. Алкоголизм: криминологический и уголовно-правовой аспекты проблемы: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 208 с.

ние в Русской Правде. Однако отношение к состоянию алкогольного опьянения было неоднозначным. В одном случае оно считалось обстоятельством, смягчающим наказание. Так, в ст. 6 Русской Правды указано: «Но ежебудеть убил или в сваде или в пиру явлено, то тако ему платити по верви ныне, иже сяприкладывають вирую».

Надо полагать, что причиной введения этой нормы являлось чрезмерное употребление на пиру алкогольных напитков, что сопровождалось драками и как следствие убийством.

Наказание за такое убийство было менее строгим в виде виры, в отличие от наказания за убийство, совершенное в разбое, (ст. 7) – поток и разграбление.

В статье 62 Русской Правды происходит усиление ответственности за деяние, совершенное в состоянии алкогольного опьянения. В соответствии с этой статьей господин, который побил закупа в состоянии алкогольного опьянения, подлежал наказанию в виде штрафа, как за свободного человека.

Статья 54 Русской Правды устанавливала ответственность в случае «...если купец, отправившись с чужими деньгами ... пропьется или пробьется об заклад (проспорит)».

Таким образом, до XV века нормы церковных судов четко не регламентировали употребление алкоголя. В Русской Правде отношение к употреблению алкоголя характеризовалось как снисходительным подходом, в качестве обстоятельства, смягчающего наказание, так и отягчением наказания.

С XIV века в Россию стали привозить спирт из винограда, позже начинает развиваться винокурение.

При царствовании Ивана Грозного создаются «царевы кабаки». Народу запрещается изготавливать слабоалкогольные напитки в домашних условиях.

Учреждается государственная монополия на производство и оборот алкогольной продукции.

В этот период деяния, совершенные в состоянии алкогольного опьянения, находят свое отражение в законодательных актах того времени – Соборном Уложении 1649 г. и Артикуле воинском 1715 г.

Соборное Уложение включало в себя несколько статей, регламентирующих ответственность за преступления, совершенные в состоянии алкогольного опьянения. В главе XXI «О разбойных и татиних делах» содержалось три статьи об ответственности за убийство в состоянии алкогольного опьянения. Статья 69 устанавливала наказание за убийство «в драке пьяным делом» боярского человека. Статья 71 предусматривала ответственность за убийство боярином, его сыном или племянником чьего-либо крестьянина, если он убит в драке или «пьяным делом». В

качестве наказания виновный подвергался тюремному заключению, а также должен был возместить убытки, а именно отдать своего лучшего крестьянина с женой и детьми. По статье 73 привлекался к ответственности крестьянин, который в состоянии алкогольного опьянения убил другого крестьянина<sup>5</sup>.

Во всех случаях состояние алкогольного опьянения признавалось смягчающим вину обстоятельством. Объяснялось это тем, что виновный, находясь в этом состоянии, заранее не готовился к убийству.

В Артикуле воинском 1715 г. совершение противоправного деяния в состоянии алкогольного опьянения считалось обстоятельством, ужесточающим наказание. Так, в Артикуле 43 говорилось: «Когда кто пьян напьется, и в пьянстве своем что злаго учинит, тогда тот не токмо, чтоб в том извинением прощение получил, но по вине вьящеюжестокостию наказан быть имеет»<sup>6</sup>.

Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. устанавливало ответственность, если преступник сознательно привел в себя в состояние алкогольного опьянения для совершения преступления. Статья 112 Уложения гласила: «За преступление, учиненное в пьянстве, когда доказано, что виновный привел себя в сие состояние именно с намерением совершить сие преступление, определяется также высшая мера наказания, за то преступление в законах положенного...»<sup>7</sup>.

Завершающим период царской России законодательным актом является Уголовное Уложение 1903 г., которое содержало обширный перечень статей, направленных на борьбу с алкоголизацией населения. Так, ст. 284 Уложения устанавливала ответственность за появление в публичном месте в состоянии алкогольного опьянения, если это угрожало безопасности, спокойствию или благополучию. Помимо этого, устанавливалась ответственность за участие в сборищах для публичного распития крепких напитков на улицах, площадях или дворах (ст. 285), а также за публичное распитие крепких напитков (ст. 286).

Главой 16 «О нарушении постановлений о надзоре за промыслами и торговлей» предусматривалась ответственность за нарушение правил открытия заведений, осуществляющих торговлю крепкими напитками, а также за саму их торговлю (ст.ст. 314-317).

Законодатель впервые поставил под охрану нравственное и физическое здоровье детей. Так, ст. 315 запрещала «держат в частном заведении для торговли крепкими напитками в качестве прислуги, лиц, не достигших установленного законом или обязательным постановлением возраста». Этой же статьей запрещалось допускать к распитию крепких напитков лиц моложе 14 лет<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Соборное уложение 1649 года: текст, комментарии / рук. авт. коллектива Маньков А.Г. Л.: Наука: Ленингр. отделение, 1987. 448 с.

<sup>6</sup> Хрестоматия по истории государства и права России: учебное пособие / сост. Ю.П. Титов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. 480 с.

<sup>7</sup> Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. СПб., 1845. 922 с.

<sup>8</sup> Анисимова В.П. Уголовное уложение от 22 марта 1903 г. СПб., 1903. 250 с.

В период становления и развития советского государства началась активная борьба с пьянством и самогонварением.

Уголовное законодательство первого периода советской власти основывалось на принятии декретов ВЦИК и СНК РСФСР, приказов военно-революционных комитетов.

Первым нормативным правовым актом, направленным на борьбу с алкоголизацией населения, являлся приказ Петроградского военно-революционного комитета от 28 ноября 1917 г., предусматривавший уголовную ответственность за тайную выделку, продажу и хищение алкоголя в целях его дальнейшей продажи, а также нахождение в состоянии алкогольного опьянения<sup>9</sup>.

19 декабря 1919 г. СНК РСФСР издает постановление «О воспрещении на территории РСФСР изготовления и продажи спирта, крепких напитков и не относящимся к напиткам спиртосодержащих веществ». Согласно этому постановлению уголовно наказуемым считалось не только производство, продажа, приобретение, хранение алкоголя, но и как было указано в ст. 11, распитие незаконно приготовленных и незаконно полученных крепких напитков и появление в состоянии опьянения в публичном месте. Советская власть признавала пьянство опасным явлением и принимала жесткие меры, подавляющие его проявление, поэтому наказывалось указанное деяние лишением свободы с принудительными работами на срок не менее одного года<sup>10</sup>.

Уголовные кодексы РСФСР 1922 г. и 1926 г. в ст.ст. соответственно 17 и 11 устанавливали признаки невменяемости. Однако в примечании к статье 17 Уголовного кодекса РСФСР 1922 г. указывалось, что ее действие «...не распространяется на лиц, которые привели себя в состояние опьянения для совершения преступления». Тем самым законодатель сознательно сузил уголовную ответственность за совершение преступления в состоянии алкогольного опьянения. Мы считаем, что в данном случае было бы затруднительным доказать, привел ли виновный себя в состояние алкогольного опьянения для совершения преступления или умысел на совершение преступления возник после того, как виновный уже находился в состоянии опьянения.

Данный пробел был устранен в примечании к статье 11 Уголовного кодекса РСФСР 1926 г., в соответствии с которым лица, совершившие преступление в состоянии алкогольного опьянения, привлекались к уголовной ответственности вне зависимости от того, привели они себя специально в это состояние

для совершения преступления или уже находились в состоянии алкогольного опьянения.

В ст. 12 Уголовного кодекса РСФСР 1960 г. говорилось, что лица, совершившие преступление в состоянии опьянения, не освобождаются от ответственности.

В Уголовном кодексе РСФСР 1960 г. совершению преступления в состоянии опьянения придавался статус обстоятельства, отягчающего наказание (п. 10 ст. 39). Однако суд был вправе в зависимости от характера преступления не признать это обстоятельство отягчающим обстоятельством<sup>11</sup>.

Об усилении наказания в связи с совершением преступления в состоянии алкогольного опьянения говорилось также в ст. 12 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об усилении ответственности за хулиганство»<sup>12</sup>.

В пункте 4 постановления Пленума Верховного Суда РСФСР от 27 августа 1986 г. «О некоторых вопросах применения судами Российской Федерации законодательства по борьбе с пьянством и алкоголизмом» (в ред. постановления Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 1993 г. № 11) указывалось: «Судам необходимо неукоснительно выполнять требование закона о признании совершения преступления лицом, находящимся в состоянии опьянения, обстоятельством, отягчающим ответственность, и учитывать это при обсуждении вопроса о назначении наказания виновному.

Вместе с тем в соответствии с п. 10 ст. 39 УК РСФСР суд может не признать указанное обстоятельство отягчающим ответственность, если состояние опьянения не связано с содеянным или когда виновный оказался в таком состоянии помимо своей воли. Суд в любом случае должен привести в приговоре мотивы в обоснование своего решения».

Законодательство советского периода предусматривало меры ограничения распития алкогольных напитков среди несовершеннолетних. На территории СССР была запрещена продажа алкоголя лицам, не достигшим 21 года<sup>13</sup>, несовершеннолетние не могли посещать кафе, бары и рестораны в вечернее время, а в дневное время могли появляться там только в сопровождении родителей.

Законом предусматривалась административная и уголовная ответственность лиц, виновных в доведении несовершеннолетних до состояния опьянения. Пунктом 5 Указа Президиума Верховного совета РСФСР от 19 июня 1972 г. «О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма» предусматривалось наказание в виде наложения штрафа за

<sup>9</sup> Охременко В.И. Уголовно-правовые проблемы борьбы с алкоголизмом: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1977. 26 с.

<sup>10</sup> Постановление СНК РСФСР от 19 декабря 1919 г. «О воспрещении на территории РСФСР изготовления и продажи спирта, крепких напитков и не относящимся к напиткам спиртосодержащих веществ» // СУ РСФСР. 1920. № 1-2. Ст. 2 (утратил силу).

<sup>11</sup> Уголовный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591.12 (утратил силу).

<sup>12</sup> Вилкова А.В., Спасенников Б.А. Уголовная ответственность лиц, совершивших преступление в состоянии алкогольного опьянения (историко-правовой аспект) // История государства и права. 2015. № 1. С. 54-58.

<sup>13</sup> Постановление Совмина СССР от 07 мая 1985 № 410 «О мерах по преодолению пьянства и алкоголизма, искоренению самогонварения» // Свод законов СССР. Т. 10. 1990. С. 269.

доведение несовершеннолетнего до состояния опьянения родителями или иными лицами, наказание усиливалось, если эти действия совершались лицом, в служебной зависимости от которого находится несовершеннолетний<sup>14</sup>.

Уголовно наказуемым деяние признавалось в случае систематического вовлечения несовершеннолетнего в пьянство (ст. 210 УК РСФСР)<sup>15</sup>.

С момента вступления в законную силу Уголовного кодекса Российской Федерации и по настоящее время продолжается активная борьба с алкоголизацией населения. В соответствии со ст. 23 УК РФ лицо, совершившее преступление в состоянии алкогольного опьянения, подлежит ответственности<sup>16</sup>.

Федеральным законом от 21.10.2013 г. № 270-ФЗ «О внесении изменений в статью 63 Уголовного кодекса Российской Федерации» указанная статья была дополнена ч. 1.1: «Судья (суд), назначающий наказание, в зависимости от характера и степени общественной опасности преступления, обстоятельств его совершения и личности виновного может признать отягчающим обстоятельством совершение преступления в состоянии опьянения, вызванном употреблением алкоголя, наркотических средств или других одурманивающих веществ»<sup>17</sup>.

Таким образом, признание состояния алкогольного опьянения обстоятельством, отягчающим наказание, является правом, а не обязанностью суда и зависит от ряда обстоятельств.

Начиная с 2007 года, в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации три раза вносились законопроекты, в которых предлагалось дополнить ст. 63 УК РФ указанным выше обстоятельством. Отклонение законопроектов объяснялось необходимостью их существенной корректировки, лингвистической и юридико-технической доработки<sup>18</sup>.

Под уголовно-правовую охрану от вредного воздействия алкоголя была поставлена самая уязвимая часть населения – несовершеннолетние.

УК РФ в первоначальной редакции сдержал норму, запрещающую вовлекать несовершеннолетних в систематическое употребление спиртных напитков (ст. 151), более того ответственность усиливалась, если такое вовлечение происходит родителем, педагогом или лицом, на которое законом возложена обязанность по воспитанию детей.

Федеральным законом от 21 декабря 2013 г.<sup>19</sup> в ст. 151 УК РФ были внесены изменения, в соответствии с которыми уголовно наказуемым является вовлечение несовершеннолетних в систематическое употребление (распитие) алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Однако употребление алкоголя несовершеннолетними растет и как свидетельствуют статистические данные «каждое пятое преступление совершается несовершеннолетними под воздействием алкогольного опьянения»<sup>20</sup>.

Обеспокоенность государства проблемой алкоголизации подростков находит свое отражение в Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, в которой отмечается, что «потребление алкогольной продукции подростками снижает их интеллектуальные способности, ухудшает работу головного мозга, плохо влияет на успеваемость»<sup>21</sup>.

Указом Президента от 01 июня 2012 г. № 761 была утверждена Национальная стратегия в интересах детей на 2012-2017 гг., в которой особое внимание обращено на обеспечение борьбы с подростковым алкоголизмом, особенно «пивным»<sup>22</sup>.

С 2011 г. государством принят ряд мер, способствующих ограничению потребления алкогольной продукции. Так, были повышены акцизы на алкогольную продукцию, введен запрет на распитие и появление в состоянии алкогольного опьянения в общественных местах, в том числе и несовершеннолетним (ст.ст. 20.20-20.22 КоАП РФ)<sup>23</sup>, ограниче-

<sup>14</sup> Указ Президиума ВС РСФСР от 19 июня 1972 «О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1972. № 25. Ст. 639 (утратил силу).

<sup>15</sup> Ткачевский Ю.М. Уголовно-правовые меры борьбы с пьянством. М.: Юрид. лит., 1973. 56 с.

<sup>16</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>17</sup> Федеральный закон от 21 октября 2013 № 270-ФЗ «О внесении изменения в статью 63 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5440.

<sup>18</sup> Заключение Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству по проекту федерального закона № 449247-4 «О внесении изменения в статью 63 Уголовного кодекса Российской Федерации» от 31 марта 2009 г. [Электронный ресурс] URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=449247-4&02> (дата обращения: 03.08.2015).

<sup>19</sup> Федеральный закон от 21 декабря 2013 № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с усилением уголовной и административной ответственности за нарушения в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // СЗ РФ. 2013. № 51. Ст. 6685.

<sup>20</sup> Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты российской федерации в части усиления мер по предотвращению продажи несовершеннолетним алкогольной продукции и пива» // СПС «Консультант» (дата обращения: 03.08.2015).

<sup>21</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 г. № 2128-р «О Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения РФ на период до 2020 г.» // СЗ РФ. 2010. № 2. Ст. 264.

<sup>22</sup> Указ Президента РФ от 01 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.

<sup>23</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

ние продажи алкоголя во времени (с 23:00 до 8:00)<sup>24</sup>.

В связи с неэффективностью действующих мер административного законодательства возникла необходимость ужесточения ответственности за розничную продажу алкогольной продукции несовершеннолетним. УК РФ был дополнен ст. 151.1, предусматривающей привлечение к уголовной ответственности только в случае неоднократной продажи несовершеннолетнему алкогольной продукции.

Таким образом, обеспокоенность чрезмерным употреблением алкоголя возникла еще со времен древнерусского государства, подтверждением чему является законодательное закрепление норм, противодействующих алкоголизации, в различных источниках права. Причем на всем протяжении исторического развития государства борьба с проявлением пьянства велась различными мерами. Как показывает история, происходит активное усиление ответственности за совершение преступлений в состоянии алкогольного опьянения. Нормы административного права, противодействующие алкоголизации населения, не позволяют в полной мере решить эту про-

блему, о чем не раз упоминалось в пояснительных записках к проектам федеральных законов в части усиления уголовной ответственности за совершение преступлений в состоянии алкогольного опьянения.

В период становления и развития советского государства помимо борьбы с пьянством всего населения происходит активное противодействие, спаиванию несовершеннолетних. Именно в этот период приняты законодательные меры, направленные на защиту несовершеннолетних от негативного влияния алкоголя, запрещающие распространение алкогольных напитков среди этой категории лиц.

В настоящее время чрезмерное употребление гражданами алкоголя в России является одной из серьезных проблем. В первую очередь необходима борьба с алкоголизацией населения на ранних стадиях. Государство должно добиться ограничения потребления алкоголя гражданами. Для этого был принят ряд вышеупомянутых мер административно-правового и уголовно-правового характера, использование которых способствует эффективности противодействия алкоголизации населения.

#### Библиографический список

1. Анисимова В.П. Уголовное уложение от 22 марта 1903 г. – СПб., 1903. – 250 с.
2. Баккиоки С. Вино в Библии. Переводчик: Дамань А.А. – Издательство: Источник жизни, 2003. – 180 с.
3. Вилкова А.В., Спасенников Б.А. Уголовная ответственность лиц, совершивших преступление в состоянии алкогольного опьянения (историко-правовой аспект) // История государства и права. – 2015. – № 1. – С. 54-58.
4. Охременко В.И. Уголовно-правовые проблемы борьбы с алкоголизмом: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1977. – 26 с.
5. Петрашова О.И. Алкоголизм: криминологический и уголовно-правовой аспекты проблемы: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – 208 с.
6. Российское законодательство X-XX веков. В 9 томах. Т. I. Законодательство Древней Руси / отв. ред. Л.В. Янин. – М.: Юрид. лит., 1984. – 432 с.
7. Святитель Иоанн Златоуст. Полное собрание творений в двенадцати томах. Том 4. Книга 1. – СПб.: Санкт-Петербургская Духовная Академия, 1898.
8. Соборное уложение 1649 года: текст, комментарии / рук. авт. коллектива Маньков А.Г. – Л.: Наука: Ленингр. отделение, 1987. – 448 с.
9. Ткачевский Ю.М. Уголовно-правовые меры борьбы с пьянством. – М.: Юрид. лит., 1973. – 56 с.
10. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. – СПб., 1845. – 922 с.
11. Хрестоматия по истории государства и права России: учебное пособие / сост. Ю.П. Титов. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2010. – 480 с.

**Рецензент:** Шнитенков А.В., профессор кафедры уголовного права и криминологии Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

<sup>24</sup> Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // Российская газета. 1995. 29 ноября.

---

## Раздел четвертый

# ВОПРОСЫ ТРУДОВОГО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА И ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

**ЗАЙЦЕВА ОЛЬГА БОРИСОВНА**

доктор юридических наук, заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, zolgab87@mail.ru

## ОСОБЕННОСТИ СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ КАК ОБЪЕКТИВНЫЙ ФАКТОР ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ

**ZAITSEVA OLGA BORISOVNA**

Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Chair, Department of Labour Law and Social Service Law of the Orenburg Institute, division of the Kutavin Moscow State Law University (MSAL), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, zolgab87@mail.ru

## FEATURES OF THE COUNTRYSIDE AS AN OBJECTIVE FACTOR OF DIFFERENTIATION

***Аннотация.** Статья посвящена проблеме правового регулирования труда работников в сельской местности, включая в первую очередь работающих в сельскохозяйственном комплексе Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** дифференциация, сельская местность, сельское хозяйство, сельскохозяйственные организации, оплата труда, охрана труда.*

***Review.** The article is devoted to the problem of labour legal regulation of farmers, including, first of all, those who work in agricultural complex of Russian Federation.*

***Keywords:** differentiation, countryside, agriculture, farming organization, remuneration of labour, labour protection.*

Термин «дифференциация» в переводе с французского (фр. *differation*) обозначает разделение, расчленение, расслоение целого на различные части, формы и ступени<sup>1</sup>. В Словаре русского языка под редакцией С.И. Ожегова данный термин понимается как различие, учет частного при рассмотрении, изучении чего-нибудь<sup>2</sup>. В Словаре по трудовому праву под редакцией Ю.П. Орловского дифференциация трудового права рассматривается как «различия в правовых формах, обусловленных местом, условиями работы, правовым статусом организации, с кото-

рой работник состоит в трудовых отношениях, половозрастными особенностями работника и иными факторами»<sup>3</sup>. Как следствие, определенные особенности всегда можно выразить при помощи дифференциации, которая в трудовом праве всегда служила средством реализации единых принципов правового регулирования и их конкретизации в разнообразных условиях<sup>4</sup>, при этом единство являлось (и данный факт остается неизменным) важной особенностью трудового права, заключающееся в общности принципов и исходных, основополагающих позиций,

---

<sup>1</sup> Словарь иностранных слов. М., 2001. С. 171.

<sup>2</sup> Словарь русского языка / под ред. С.И. Ожегова. М., 1968. С. 162.

<sup>3</sup> Словарь по трудовому праву / Отв. ред. проф. Ю.П. Орловский. М., 1998. С. 93.

<sup>4</sup> Пашерстник А.Е. Теоретические вопросы кодификации общесоюзного законодательства о труде. М.: Изд-во АН СССР, 1955. С. 75.

т.к. трудовое право ставит своей целью обеспечить эффективность общественного производства и удовлетворить потребности всех участников совместной трудовой деятельности.

Современные исследователи правового регулирования труда в самых разнообразных сферах общественного производства, неизбежно подчеркивают, что дифференциация норм трудового права находит свое выражение в конкретных правовых предписаниях в виде принятия специальных норм, дополняющих общие нормы трудового законодательства<sup>5</sup>.

В качестве отдельной сферы производства возможно выделить *сельскую местность*<sup>6</sup>. Особенности сельской местности возможно рассматривать как объективный фактор дифференциации. Следует заметить, что термин «сельский» является весьма пространственным определением и трактуется как специфический тип использования земли, степень экономического развития или принадлежности к данному сектору экономики. В Словаре русского языка под редакцией С.И. Ожегова данный термин понимается как «относящийся к жизни и деятельности вне городских поселений»; «относящийся к сельскому хозяйству», при этом сельское хозяйство понимается как отрасль народного хозяйства: хозяйственная деятельность в области земледелия, полеводства, животноводства, лесоводства»<sup>7</sup>.

В документах Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР)<sup>8</sup> сельская местность или сельский регион (район) охватывает людей, территорию и другие ресурсы общественного ландшафта и маленьких населенных пунктов за пределами непосредственной сферы экономической активности больших городских центров. В большинстве сельских регионов в качестве преимущественной трудовой деятельности – это сельскохозяйственный труд, при этом прослеживается фактор достаточно низкого социально-экономического развития, малый диапазон выбора форм приложения трудового потенциала.

Если обратиться к Российской Федерации, то сельская местность занимает обширную территорию, которую географы разделяют на зоны. Так, по мнению Нефедовой Т., являющегося ведущим научным сотрудником Института географии РАН, первая зона сельских территорий – слабо освоенная и занимает половину территории России, но на данной половине не живет менее чем 1,5% сельского населения с очень низкой плотностью. Практически в данную зону входят северные территории, представляющие собой разрозненные поселки, очаги освоения, хозяйства коренных малочисленных народностей. В советский период развития российской государственности здесь находились оленеводческие колхозы, которые в настоящее время распались, и сейчас преобладает почти натуральное хозяйство. Вторая зона – лесная, которая тоже занимает огромную территорию? 22% территории России, и в ней живет 3% сельского населения на основе организации лесных и горнопромышленных поселков. Третья зона – лесо-сельскохозяйственная – меньше по площади, но здесь сосредоточена уже треть сельского населения, и для данной территории характерен большой отток сельского населения в связи со строительством городов и промышленным развитием. Особо следует выделить сельскохозяйственную зону на юге России, где проживает почти 60% сельского населения с повышенной плотностью, и это основная сельскохозяйственная зона Российской Федерации<sup>9</sup>.

ОЭСР проводит типизацию сельских регионов на 3 типа: экономические интегрированные регионы, находящиеся вблизи хозяйственных центров и характеризующихся высокой плотностью населения и значительным предложением рабочих мест, развитой инфраструктурой; переходные местности со средним развитием; сельские регионы, отдаленно лежащие от центров экономической активности, характеризующиеся низкой плотностью населения и неблагоприятной демографической структурой. Особенности сельских территорий определяется тем, что она

<sup>5</sup> См., напр.: Лесков А.М. Особенности правового регулирования труда работников связи: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 13; Стадченко А.В. Особенности правового регулирования трудовых отношений в религиозных организациях: на примере Русской Православной Церкви: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005; Кучина Ю.А. Особенности правового регулирования труда работников, работающих у работодателей – физических лиц: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005; Шевченко О.А. Особенности правового регулирования труда профессиональных спортсменов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Леонов А.С. Правовое регулирование труда спортсменов и тренеров: проблемы и перспективы развития: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Зайцева О.Б. Проблемы трудовой правосубъектности медицинских и педагогических работников // Трудовое право. 2006. № 5; Потапова Н.Д. Дифференциация в правовом регулировании труда работников железнодорожного транспорта: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

<sup>6</sup> Следует заметить, что действующий ТК РФ в главе 50 выделяет только особенности регулирования труда лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (ст.ст.313-327), и особенности труда в иных местностях в данном кодифицированном нормативном акте не выделено.

<sup>7</sup> Ожегов С.И. Указ. соч. С. 701.

<sup>8</sup> Организация экономического сотрудничества и развития (сокр. ОЭСР, англ. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) – международная экономическая организация развитых стран, признающих принципы представительной демократии и свободной рыночной экономики. Создана в 1948 под названием Организация европейского экономического сотрудничества (англ. Organisation for European Economic Co-operation, ОЕЕС) для координации проектов экономической реконструкции Европы в рамках плана Маршалла. В 1960-е состав и географические рамки ОЭСР расширились, и сейчас в организацию входят 34 государства, в том числе большинство государств – членов ЕС. В работе организации также принимает участие на правах отдельного члена Европейская комиссия (орган Евросоюза). На долю государств-членов ОЭСР приходится около 60% мирового ВВП. Государства, для которых не указана дата вступления в ОЭСР, стали её членами в 1961. Переговоры о вступлении России в ОЭСР планируется завершить в 2016 году.

<sup>9</sup> URL: <http://polit.ru/article/2010/08/05/countryside> (дата обращения: 26.02.2016).

является источником продовольствия сельскохозяйственного сырья, природных ресурсов и местом проживания граждан. В сельской местности, по общему правилу, располагаются сельскохозяйственные комплексы, производящие сельскохозяйственную продукцию. Одновременно в сельской местности проживает население, занятое и в иных сферах общественного производства (образование, здравоохранение, транспорт, связь и др.).

В первую очередь, следует выделить правовое регулирование трудовых отношений в сельскохозяйственных организациях, обусловленное спецификой сельскохозяйственного производства и его зависимостью от природных факторов, климатических условий, качества земли и т. п., при этом особо подчеркнем определенные сложившиеся организационно-правовые формы ведения сельскохозяйственной деятельности.

Во-первых, выделим *главу крестьянского (фермерского) хозяйства* как самостоятельного сельскохозяйственного товаропроизводителя, действующего на основе норм ГК РФ и специального Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» от 11 июня 2003 г. №74-ФЗ (в редакции от 25.12.2012 г. с изменениями, вступившими в силу с 06.01.2013 г.)<sup>10</sup>. Крестьянское (фермерское) хозяйство представляет собой объединение граждан, связанных родством и (или) свойством, имеющих в общей собственности имущество и совместно осуществляющих производственную и иную хозяйственную деятельность (производство, переработку, хранение, транспортировку и реализацию сельскохозяйственной продукции), основанную на их личном участии. С момента государственной регистрации глава крестьянского (фермерского) хозяйства приобретает статус индивидуального предпринимателя, но особенность его статуса, в отличие от индивидуального предпринимателя, заключается в том, что он своими действиями приобретает права и обязанности не для себя, а для крестьянского хозяйства, которое и несет ответственность своим имуществом, которое формируется в соответствии с соглашением, достигнутым между членами хозяйства. Следует также учитывать положения Федерального закона от 30.12.2012 г. №302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1,2,3 и 4 части I Гражданского кодекса РФ» (ст.86-1), согласно которым крестьянское (фермерское) хозяйство, представляющее собой добровольное объединение граждан на основе членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности в области сельского хозяйства, основанное на их личном участии и объединении членами крестьянского (фермерского) хозяйства их имущественных вкладов, может также стать и юридическим лицом, и, как

следствие, не относиться к категории индивидуальных предпринимателей.

Во-вторых, сельскохозяйственным производителем<sup>11</sup> может являться *сельскохозяйственный производственный кооператив*, действующий в соответствии с Федеральным законом от 8.12.1995 г. №193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (в редакции Федерального закона №251-ФЗ от 23.07.2013 г.), при этом совокупность сельскохозяйственных кооперативов образует сельскохозяйственную кооперацию как систему сельскохозяйственных производственных и сельскохозяйственных потребительских кооперативов и их союзов, а непосредственно сельскохозяйственный кооператив – это организация, созданная сельскохозяйственными товаропроизводителями и (или) ведущими личные подсобные хозяйства гражданами на основе добровольного членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности, основанной на объединении их имущественных паевых взносов в целях удовлетворения материальных и иных потребностей членов кооператива. Сельскохозяйственный кооператив может быть создан в форме сельскохозяйственного производственного кооператива или сельскохозяйственного потребительского кооператива.

Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. №193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (в ред. от 23.07.2013 г.) фактически детализирует деятельность производственных кооперативов в сельскохозяйственном секторе экономики. В частности, п.8 ст.26 Федерального закона №193-ФЗ предусматривает возможность зафиксировать в Уставе кооператива передачу ряда полномочий председателя кооператива и правления кооператива исполнительному директору на основании трудового договора, заключаемого с ним от имени кооператива наблюдательным советом кооператива или при отсутствии председателем кооператива на основании решения общего собрания членов кооператива. Председатель кооператива, или члены правления кооператива или исполнительный директор кооператива могут быть в любое время освобождены от исполнения своих обязанностей по решению общего собрания членов кооператива, созданного в порядке, определенным Федеральным законом №193-ФЗ и уставом кооператива (п.11 ст.26). Председатель кооператива несет ответственность за убытки, причиненные кооперативу вследствие недобросовестного исполнения своих обязанностей на основании судебного решения, аналогично ответственности членов правления кооператива, несущих солидарную ответственность. Исполнительный директор кооператива несет ответственность в порядке и на условиях, которые предусмотрены трудовым договором, заключаемым исполни-

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2249.

<sup>11</sup> Сельскохозяйственный товаропроизводитель - физическое или юридическое лицо, осуществляющее производство сельскохозяйственной продукции, которая составляет в стоимостном выражении более 50 процентов общего объема производимой продукции, в том числе рыболовечья артель (колхоз), производство сельскохозяйственной продукции, в том числе рыбной продукции, и уловы водных биологических ресурсов в которой составляет в стоимостном выражении более 70 процентов общего объема производимой продукции (ст.1 Федерального закона от 8.12.1995 г. №193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (в редакции Федерального закона №251-ФЗ от 23.07.2013 г.).



тельным директором с кооперативом (п.2, 7, 8 ст.28 Федерального закона №193-ФЗ).

*Сельскохозяйственный потребительский кооператив*, являющийся некоммерческой организацией, осуществляет свою деятельность с учетом Федерального закона от 12 января 1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в ред. от 01.09.2013 г., и согласно ст.2 данного закона, некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. В частности, потребительский сельскохозяйственный кооператив представляет собой добровольное объединение граждан и юридических лиц на основе членства с целью удовлетворения материальных и иных потребностей участников, осуществляемое путем объединения его членами имущественных паевых взносов (п.1 ст.116 ГК РФ). Направлением деятельности подобного кооператива выступает налаживание на кооперативной основе сотрудничества фермерских хозяйств, семейных молочных животноводческих ферм и сельхозпотребкооперативов с крупными рыночными интегрантами – сельскохозяйственными и перерабатывающими предприятиями, торговыми системами.

Усиленное внимание к кооперации в настоящее время вызывает интерес к кооперативным формам, позволяющим кооперировать мелкие хозяйства, производящие ныне основную массу сельскохозяйственной продукции. Кооперирование следует проводить на разных уровнях, начиная от первичного кооператива, в который входят личные подсобные и крестьянские (фермерские) хозяйства (1-ый уровень), союзов этих кооперативов (2-ой уровень) и кончая территориальным или отраслевым кооперативным центром (3-й уровень). На уровне единого центра кооперация взаимодействует с государством, отстаивая интересы всех кооперативных ступеней; на уровне союзов и кооперативов определяются экономические связи в продовольственной сфере. Перед современной кооперацией поставлены задачи рационализации сложившейся сельскохозяйственной экономики путем оживления экономических методов руководства, исправления деформаций, появившихся в результате ошибочных аграрных преобразований. Следует соблюдать определенную этапность, постепенность развития кооперации, а также в достаточной степени достоверно определить момент перехода от простых форм кооперирования к более сложным, объективно спрогнозировать длительную перспективу развития кооперирования, предусмотреть и исключить всевозможные случайности, которые могут скомпрометировать процесс. Необходимо процессы кооперирования рассматривать как составную часть интенсификации сельского хозяйства. Личные подсобные и фермерские хозяйства могут успешно развиваться как совместно с крупным агропредприятием, которое возьмет на себя функции

снабжения и сервисного обслуживания, сбыта их продукции, так и самостоятельно, кооперируясь между собой<sup>12</sup>.

Что касается правового регулирования трудовых отношений, то в Федеральном законе от 8 декабря 1995 г. №193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (в ред. от 23.07.2013 г.), данному вопросу посвящена лишь ст.40 «Труд в кооперативах», в которой прослеживается тенденция привлечения работников (как наемных, так из числа своих членов) на основе норм законодательства о труде Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, но с обязательным учетом положений, установленных в уставе кооператива. В частности, кооператив вносит в Фонд социального страхования Российской Федерации, Пенсионный фонд Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования страховые отчисления от своих доходов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; самостоятельно определяет формы, системы и порядок оплаты труда членов кооператива, которая может производиться как деньгами, так и в натуральной форме, и зависит от личного трудового участия и доходов кооператива; не допускается установление условий, ухудшающих положение работников кооператива по сравнению с нормами, установленными законодательством о труде Российской Федерации (минимальный размер оплаты труда, продолжительность рабочего времени и времени отдыха и другие).

Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и правительство Российской Федерации на 2014-2016 гг.<sup>13</sup> среди экономических приоритетов указывает адаптацию экономики к принятым условиям присоединения к Всемирной торговой организации, расширение инструментов поддержки отечественного бизнеса на зарубежных рынках и технологического обмена, мониторинг реализации мер по поддержке уязвимых секторов экономики и их корректировка в случае необходимости; развитие сельского хозяйства, способного обеспечивать продовольственную безопасность страны, и повышение эффективности агропромышленного комплекса; обеспечение опережающего развития инфраструктуры.

Таким образом, проживание в сельской местности влечет за собой определенное дифференцированное правовое регулирование трудовых отношений с учетом специфики деятельности сельскохозяйственных производителей и трудовой деятельности в местности, напрямую связанную с природными факторами, отсутствием развитой инфраструктуры, доступа к культурным ценностям, что должно быть соответствующим образом компенсировано путем предоставления льгот, компенсаций и иных значимых для работников преференций.

<sup>12</sup> Экономика сельского хозяйства России. 2012. № 2. URL: <http://www.creditcoop.ru> (дата обращения: 26.02.2016).

<sup>13</sup> Российская газета. 2013. 30 декабря.

---

#### Библиографический список

1. Зайцева О.Б. Проблемы трудовой правосубъектности медицинских и педагогических работников // Трудовое право. – 2006. – № 5. – С. 37-49.
2. Кучина Ю.А. Особенности правового регулирования труда работников, работающих у работодателей – физических лиц: Дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2005. – 193 с.
3. Леонов А.С. Правовое регулирование труда спортсменов и тренеров: проблемы и перспективы развития: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 29 с.
4. Лесков А.М. Особенности правового регулирования труда работников связи: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012. – 23 с.
5. Пашерстник А.Е. Теоретические вопросы кодификации общесоюзного законодательства о труде. – М.: Изд-во АН СССР, 1955. – 231 с.
6. Потапова Н.Д. Дифференциация в правовом регулировании труда работников железнодорожного транспорта: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – 31 с.
7. Словарь иностранных слов. – М., 2001.
8. Словарь по трудовому праву / Отв. ред. проф. Ю.П. Орловский. – М., 1998. – 600 с.
9. Словарь русского языка / под ред. С.И. Ожегова. – М., 1968. – 750 с.
10. Стадченко А.В. Особенности правового регулирования трудовых отношений в религиозных организациях: на примере Русской Православной церкви: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2005. – 25 с.
11. Шевченко О.А. Особенности правового регулирования труда профессиональных спортсменов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – 22 с.

**Рецензент:** Благодар А.Л., заведующий кафедрой трудового и предпринимательского права Волго-Вятского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

---

## **РУЗАЕВА ЕЛЕНА МИХАЙЛОВНА**

кандидат педагогических наук, доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50,  
elena280407@yandex.ru

### **ТРУДОВЫЕ ОБЯЗАННОСТИ РАБОТНИКА КАК САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ КАТЕГОРИЯ**

#### **RUZAEVA ELENA MIKHAILOVNA**

candidate of pedagogics, associate professor of the Department of labour law and law of social security Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50,  
elena280407@yandex.ru

### **LABOUR OBLIGATIONS OF AN EMPLOYEE AS A SEPARATE LAW CATEGORY**

**Аннотация:** Актуальность выбранной темы обусловлена необходимостью уточнения сущности трудовых обязанностей работника, являющихся значимым элементом трудового статуса. При этом акцентируется внимание на сущностных признаках трудовых обязанностей как элемента трудового статуса работника.

**Ключевые слова:** обязанность, ответственность, трудовое правоотношение, нормативный правовой акт, модель поведения.

**Review.** The currency of a chosen subject is stipulated by necessity of clarification the essence of employee's labour obligations, that are a significant element of legal status. At the same time it is specified on essential signs of labour obligations as an element of employee's legal status.

**Keywords:** obligation, responsibility, labour relationship, normative legal act, pattern of behavior.

Юридические обязанности как категория права представляет собой компонент правовой нормативной структуры и инструмент правового регулирования, при этом юридические обязанности должны быть, во-первых, включены в состав нормативного правового акта; во-вторых, приобрести обязательный характер; в-третьих, выступать средством регулирования общественных отношений и масштабом оценки поведения соответствующих субъектов права. Формальное закрепление юридических обязанностей всегда происходило несколько позже нормативного закрепления прав. Впервые на международном уровне юридические обязанности были провозглашены во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.<sup>1</sup>, в которой в ст. 29 закреплено, что каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности; и при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключи-

тельно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе. В Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г.<sup>2</sup> в преамбуле подчеркивается, что каждый отдельный человек имеет обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит.

В этимологическом значении термин «обязанность» обозначает определенный круг действий, возложенных на кого-нибудь и безусловных для выполнения<sup>3</sup>, при этом термин «обязанность» является синонимом термина «долг»<sup>4</sup>, в связи с чем, использование в текстах нормативных правовых актов «обязан» и «должен» будет тождественным по значению.

Трудовые обязанности работника как субъекта трудового права определяют меру должного поведения физического лица, вступившего в трудовые отношения, и действующего в рамках возникшего правоотношения, под которым можно понимать

---

<sup>1</sup> РГ. 1995. 5 апреля.

<sup>2</sup> Бюллетень Верховного суда РФ. 1994. № 12.

<sup>3</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 429.

<sup>4</sup> Ожегов С.И. Указ. соч. С. 167.

субъективные права и юридические обязанности, представляющие индивидуальные модели поведения субъектов права, т.е. это правовая форма общественного отношения<sup>5</sup>. При этом, как считал Н.Г. Александров, каждое единое, но сложное правоотношение нуждается в расчленении на составные элементы в научных и практических целях, и каждое сложное правоотношение состоит как бы из двух и более неразрывно связанных и взаимообусловленных правоотношений элементарного вида, а последние и будут являться элементами сложного правоотношения<sup>6</sup>. Трудовое правоотношение, по мнению В.М. Догадова, выступает как волевое отношение, как совокупность взаимных прав и обязанностей субъектов данного отношения, как осуществление работником конституционного права на труд и выполнение им конституционной обязанности трудиться<sup>7</sup>. В приведенном, достаточно формализованном, определении трудового правоотношения подчеркивается, что оно выступает как «осуществление прав» и «выполнение обязанностей» субъектами права. Как следствие, трудовые обязанности могут быть осуществлены и выполнены в рамках трудового правоотношения, являющегося основополагающей категорией трудового права.

Юридические обязанности нормативно закреплены в источниках права, при этом в современной юридической литературе по трудовому праву источник трудового права определяется как нормативные правовые акты и отдельные нормы, которые призваны регулировать отношения, входящие в предмет трудового права<sup>8</sup>. В.М. Лебедев отмечает, что право, в том числе и трудовое, предполагает наличие нормотворческого органа, с одной стороны, и субъекта, на которого норма рассчитана, с другой. Поэтому форма права представляет собой сложное правовое явление: форму объективирования воли правотворческого органа, т.е. определенный нормативный правовой акт и форму объективирования юридических требований к субъекту права, представляя собой источник (вид) правовой информации для него (совокупность определенных дозволений, предоставлений, запретов)<sup>9</sup>.

Основные (статутные) обязанности работника нормативно закреплены в кодифицированном нормативном правовом акте РФ — Трудовом кодексе РФ (ТК РФ) - в ст.21, согласно которой работник обязан: добросовестно исполнять свои трудовые обязанности, возложенные на него трудовым договором; соблюдать правила внутреннего трудового распорядка; соблюдать трудовую дисциплину; выполнять установленные нормы труда; соблюдать требования по

охране труда и обеспечению безопасности труда; бережно относиться к имуществу работодателя (в том числе к имуществу третьих лиц, находящемуся у работодателя, если работодатель несет ответственность за сохранность этого имущества) и других работников; незамедлительно сообщить работодателю либо непосредственному руководителю о возникновении ситуации, представляющей угрозу жизни и здоровью людей, сохранности имущества работодателя (в том числе имущества третьих лиц, находящегося у работодателя, если работодатель несет ответственность за сохранность этого имущества).

В ст.214 ТК РФ в ред. Федерального закона от 25.11.2013 №317-ФЗ законодатель дополнительно выделяет обязанности работника в области охраны труда, и согласно данной норме работник обязан: соблюдать требования охраны труда; правильно применять средства индивидуальной и коллективной защиты; проходить обучение безопасным методам и приемам выполнения работ и оказанию первой помощи пострадавшим на производстве, инструктаж по охране труда, стажировку на рабочем месте, проверку знаний требований охраны труда; немедленно извещать своего непосредственного или вышестоящего руководителя о любой ситуации, угрожающей жизни и здоровью людей, о каждом несчастном случае, происшедшем на производстве, или об ухудшении состояния своего здоровья, в том числе о проявлении признаков острого профессионального заболевания (отравления); проходить обязательные предварительные (при поступлении на работу) и периодические (в течение трудовой деятельности) медицинские осмотры, другие обязательные медицинские осмотры, а также проходить внеочередные медицинские осмотры по направлению работодателя в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и иными федеральными законами. Подобная конкретизация вызвана значимостью охраны труда, выступающей масштабной системой сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, и включающей в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия (ч. 1 ст. 209 ТК РФ).

В разделе XII ТК РФ, посвященном особенностям регулирования труда отдельных категорий работников, выделены трудовые обязанности, связанные с той или иной жизненной ситуацией либо осуществлением соответствующей процедуры (действия), предусмотренных для определенной категории работников. Например, согласно ст. 261 ТК РФ, женщина, срок действия трудового договора с которой был продлен

<sup>5</sup> Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1980. С. 96; Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С. 140; Толстой Ю.К. К категории правоотношения. Л., 1959. С. 31; Назаров Б.Л. Социалистическое право в системе социальных связей. М., 1976. С. 41; Братусь С.Н. Право и хозяйственный механизм // Правоведение. 1993. № 4. С. 33.

<sup>6</sup> Александров Н.Г. Трудовое правоотношение. М., 1948. С. 259.

<sup>7</sup> Догадов В.М. Государственные организации как субъекты социалистического трудового правоотношения // Правоведение. 1957. № 1. С. 77.

<sup>8</sup> Миронов В.И. Трудовое право: Учебник для вузов. СПб., 2009. С. 40.

<sup>9</sup> Лебедев В.М. Трудовое право: проблемы общей части. Томск, 1998. С. 24.

до окончания беременности, обязана по запросу работодателя, но не чаще чем один раз в три месяца, предоставлять медицинскую справку, подтверждающую состояние беременности; согласно ч. 1 ст. 266 ТК РФ, лица в возрасте до восемнадцати лет принимаются на работу только после предварительного обязательного медицинского осмотра; согласно ч. 4 ст. 275 ТК РФ, лицо, поступающее на должность руководителя государственного (муниципального) учреждения (при поступлении на работу), и руководитель государственного (муниципального) учреждения (ежегодно) обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; согласно ст. 292 и ст. 296 ТК РФ, работник, заключивший трудовой договор на срок до двух месяцев (сезонный работник), обязан в письменной форме предупредить работодателя за три календарных дня о досрочном расторжении трудового договора; согласно ст. 312.2 ТК РФ в трудовом договоре дистанционного работника может быть предусмотрено дополнительное условие об обязанности использовать при исполнении им своих обязанностей по трудовому договору о дистанционной работе оборудование, программно-технические средства, средства защиты информации и иные средства, предоставленные или рекомендованные работодателем.

Трудовые обязанности работников могут быть нормативно закреплены в иных федеральных законах. В частности, ст. 48 Федерального закона от 29.12.2012 г. №273-ФЗ (в ред. от 30.12.2015 г.) «Об образовании в Российской Федерации»<sup>10</sup> устанавливает обязанности и ответственность педагогических работников, которые, в частности, обязаны: 1) осуществлять свою деятельность на высоком профессиональном уровне, обеспечивать в полном объеме реализацию преподаваемых учебных предмета, курса, дисциплины (модуля) в соответствии с утвержденной рабочей программой; 2) соблюдать правовые, нравственные и этические нормы, следовать требованиям профессиональной этики; 3) уважать честь и достоинство обучающихся и других участников образовательных отношений; 4) развивать у обучающихся познавательную активность, самостоятельность, инициативу, творческие способности, формировать гражданскую позицию, способность к труду и жизни в условиях современного мира, формировать у обучающихся культуру здорового и безопасного образа жизни; 5) применять педагогически обоснованные и обеспечивающие высокое качество образования формы, методы обучения и воспитания; 6) учитывать особенности психофизического развития обучающихся и состояние их здоровья, соблюдать специальные условия, необходимые для получения образования лицами с ограниченными возможностями здоровья, взаимодействовать при необходимости с медицинскими организациями; 7) систематичес-

ки повышать свой профессиональный уровень; 8) проходить аттестацию на соответствие занимаемой должности в порядке, установленном законодательством об образовании; 9) проходить в соответствии с трудовым законодательством предварительные при поступлении на работу и периодические медицинские осмотры, а также внеочередные медицинские осмотры по направлению работодателя; 10) проходить в установленном законодательством Российской Федерации порядке обучение и проверку знаний и навыков в области охраны труда; 11) соблюдать устав образовательной организации, положение о специализированном структурном образовательном подразделении организации, осуществляющей обучение, правила внутреннего трудового распорядка. Статья 73 Федерального закона от 21.11.2011 г. №323-ФЗ (в ред. от 29.12.2015 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>11</sup> - обязанности медицинских работников и фармацевтических работников которые обязаны: 1) оказывать медицинскую помощь в соответствии со своей квалификацией, должностными инструкциями, служебными и должностными обязанностями; 2) соблюдать врачебную тайну; 3) совершенствовать профессиональные знания и навыки путем обучения по дополнительным профессиональным программам в образовательных и научных организациях в порядке и в сроки, установленные уполномоченным федеральным органом исполнительной власти; 4) назначать лекарственные препараты и выписывать их на рецептурных бланках (за исключением лекарственных препаратов, отпускаемых без рецепта на лекарственный препарат) в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти; 5) сообщать уполномоченному должностному лицу медицинской организации информацию, предусмотренную частью 3 статьи 64 Федерального закона от 12 апреля 2010 года №61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» и частью 3 статьи 96 настоящего Федерального закона. Таким образом, нормотворческая практика демонстрирует примеры законодательно зафиксированных трудовых обязанностей работников, проявляющихся в необходимости совершить определенные действия либо воздержаться от определенного поведения. Для обозначения трудовой обязанности в нормативных правовых актах чаще всего используется непосредственно термин «обязанность» (обязан, обязана, обязаны и т. п.), а в отдельных случаях законодатель для указания на обязанности прибегает к термину «долг» (должен, должна, должны и т. п.).

Каждая трудовая обязанность работника, установленная в ст. 21 ТК РФ, по сути, содержит в себе конкретное требование следовать предписанному поведению, выраженное в глаголах: «исполнять», «соблюдать», «выполнять» и т. п. Как следствие, трудовая обязанность обозначает «долженствование»<sup>12</sup> и

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч.1). Ст. 7598.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

<sup>12</sup> Термин «долженствование» обозначает необходимость того, что должно совершиться (См. Ожегов С.И. Указ. соч. С. 168).

необходимость соблюдения предписанной в нормативном правовом акте модели поведения в процессе функционирования трудовых отношений между работником и работодателем, предполагающих подчинение работника установленным правилам дисциплины труда и внутреннего трудового распорядка.

Следует также отметить, что трудовые обязанности работника, зафиксированные в ст. 21 ТК РФ, все без исключения индивидуализированы, т. к. возлагаются на персонифицированное лицо – работника, вступившего в трудовые отношения с работодателем, и персонификация трудовых обязанностей позволяет отличать их от прав работника, которые могут быть как индивидуальными, так и коллективными. Например, право работника на предоставление работы, обусловленной трудовым договором, а также право на своевременную и в полном объеме выплату заработной платы в соответствии со своей квалификацией, сложностью труда, количеством и качеством выполненной работы носят индивидуальный характер; право на объединение, включая право на создание профессиональных союзов и вступление в них для защиты своих трудовых прав, свобод и законных интересов, а также право на ведение коллективных переговоров и заключение коллективных договоров и соглашений через своих представителей, а также на информацию о выполнении коллективного договора, соглашений – коллективный. Что касается трудовых обязанностей работника, то они всегда адресованы только индивиду – физическому лицу, вступившему в трудовые отношения в работодателем.

И, наконец, соблюдение трудовых обязанностей непосредственно обеспечивается мерами принудительного воздействия – возможностью применения к работнику соответствующих санкций в случае совершения трудового правонарушения. В контексте ст. 21 ТК РФ в качестве таких правонарушений может выступать: неисполнение трудовых обязанностей работником; несоблюдение правил внутреннего трудового распорядка; несоблюдение трудовой дисциплины; невыполнение установленных норм труда; несоблюдение требований по охране труда и обеспечению безопасности труда; причинение прямого действительного ущерба работодателю (в том числе к имуществу третьих лиц, находящемуся у работодателя, если работодатель несет ответственность за сохранность этого имущества) и других работников; несообщение работодателю либо непосредственному руководителю о возникновении ситуации, представляющей угрозу жизни и здоровью людей, сохранности имущества работодателя (в том числе имущества третьих лиц, находящегося у работодателя, если работодатель несет ответственность за сохранность этого имущества).

Следует особо отметить, что в терминологическом аспекте термины «обязанность» и «ответ-

ственность» определенным образом взаимосвязаны, т.к. в словаре русского языка С.И. Ожегова ответственность понимается как «необходимость, обязанность отвечать за свои действия, поступки, быть ответственным за них»<sup>13</sup>. Что касается правовой науки, то в ней представлены самые различные определения, включая понимание ответственности через категорию «обязанность». В частности, С.Н. Братусь отмечал, что юридическая ответственность – это та же обязанность, но принудительно исполняемая. В своих рассуждениях он приходит к выводу, что по своему характеру общая обязанность для всех и каждого удерживаться от причинения имущественного вреда другому лицу приравнивается к обязанности не совершать правонарушения. В случае нарушения этой обязанности возникает другая, уже не пассивная, а активная обязанность возместить ущерб конкретному лицу – потерпевшему, восстановить нарушенное равновесие, привести имущественное положение потерпевшего в такое состояние, в каком оно находилось до нарушения права. Добровольное исполнение этой обязанности способствует прекращению возникшего правоотношения. Если исполнения не произойдет, то эта обязанность реализуется принудительным способом<sup>14</sup>.

Таким образом, для возникновения и осуществления в правоприменительной деятельности юридической ответственности за трудовые правонарушения, требуются определенные, предусмотренные законом основания и условия. Юридическая ответственность возлагается на физическое лицо, вступившее в трудовые отношения с работодателем, на весь период, т. е. на все время, в течение которого трудовые обязанности подлежат выполнению, а именно: в течение срока действия трудового договора, заключенного между работником и работодателем (неопределенного либо срочного). Дополнительно можно отметить, что юридическая ответственность выражается в осознании работником необходимости неуклонно и добросовестно исполнять свои трудовые обязанности, в требованиях, предъявляемых работодателем, а также в системе мер, которыми обеспечивается исполнение работником лежащих на нем трудовых обязанностей, и только в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения им своих трудовых обязанностей, юридическая ответственность принимает негативную форму осуждения, взыскания, принуждения, санкции. Следовательно, юридическая ответственность за трудовые правонарушения является властно-принудительным способом воздействия на работника как субъекта трудового правоотношения, на которого возлагаются соответствующие трудовые обязанности.

Констатируя вышеизложенное, следует констатировать, что трудовые обязанности выступают значимым элементом трудового статуса работника и самостоятельной юридической категорией,

<sup>13</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 401.

<sup>14</sup> Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С. 88.

признаками которой выступает, во-первых, реализация трудовых обязанностей в рамках трудового правоотношения; во-вторых, их формальная фиксация в нормативном правовом акте; в-третьих, обозначение при помощи трудовых обязанностей должностования и необходимости соблюдения субъектом нор-

мативно предписанной модели поведения в процессе функционирования трудовых отношений; в-четвертых, присущий трудовым обязанностям персонифицированный характер; в-пятых, наступление мер юридической ответственности при неисполнении либо ненадлежащем исполнении трудовых обязанностей.

#### Библиографический список

1. Александров Н.Г. Трудовое правоотношение. – М., 1948. – 336 с.
2. Братусь С.Н. Право и хозяйственный механизм // Правоведение. – 1983. – № 4. – С. 29-37.
3. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. – М., 1976. – 216 с.
4. Догадов В.М. Государственные организации как субъекты социалистического трудового правоотношения // Правоведение. – 1957. – № 1. – С. 77-86.
5. Лебедев В.М. Трудовое право: проблемы общей части. – Томск, 1998. – 183 с.
6. Миронов В.И. Трудовое право: Учебник для вузов. – СПб., 2009. – 864 с.
7. Назаров Б.Л. Социалистическое право в системе социальных связей. – М., 1976. – 312 с.
8. Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. – М., 1994. – 360 с.
9. Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 1984. – 750 с.
10. Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. – М., 1980. – 176 с.
11. Толстой Ю.К. К категории правоотношения. – Л., 1959. – 88 с.

**Рецензент:** Зайцева О.Б., заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

---

## ХАБИБУЛЛИНА АННА СЕРГЕЕВНА

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры трудового права и права социального обеспечения Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimlsa.edu.ru

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ТРУДА

KHABIBULLINA ANNA SERGEEVNA

candidate of legal sciences, assistant professor of the Department of labour law and law of social security, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimlsa.edu.ru

## MAIN AREAS OF PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF LABOR

**Аннотация.** Данная статья посвящена вопросам современной политики в области охраны труда. Автором рассматриваются различные научные взгляды на основные направления государственной политики в данной сфере, дается характеристика Генеральному соглашению на 2014-2016 годы.

**Ключевые слова:** охрана труда, безопасность труда, государственная политика, институт охраны труда.

**Review.** This article deals with issues of modern policy of occupational health and safety. The author discusses the various scientific views on the main areas of occupational health and safety, gives a characteristic of General Agreement on 2014-2016 years.

**Keywords:** occupational health and safety, safety labor, occupational health and safety institute, public policy.

Законодательство об охране труда имеет определенную историю своего последовательного формирования и развития, а на современном этапе его совершенствование приобретает особую актуальность в связи с нарастающей глобализацией и инновационной модернизацией производства во всех странах мира, что сопровождается не только принципиально новыми технологическими возможностями, но и увеличением угроз и рисков для жизнедеятельности людей в различных сферах труда. В соответствии с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. Правительство РФ должно внедрять программы замещения рабочих мест с вредными условиями труда, обеспечивая разработку и планомерное осуществление мероприятий («дорожной карты») на период до 2020 года, направленных на улучшение условий труда на рабочих местах, организацию безопасного труда, сокращение производственного травматизма и уровня профессиональной за-

болеваемости с целью сохранения жизни и здоровья людей при осуществлении ими трудовой деятельности<sup>1</sup>. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. внедрение программ замещения рабочих мест с вредными условиями труда было подтверждено как одно из приоритетных направлений деятельности Правительства РФ в сбережении здоровья граждан<sup>2</sup>.

Одновременно, провозглашенный Международной организацией труда курс на продвижение к достойному труду<sup>3</sup> ориентирует на создание прочных правовых основ содействия безопасности и гигиены в сфере труда, разработку и внедрение новых правовых норм на разных уровнях регулирования охраны труда, определение политики, программ и национального профиля в правовом обеспечении безопасности труда<sup>4</sup>.

Вопросы развития и дальнейшего совершенствования охраны труда являются предметом ежегодных докладов МОТ к Всемирному дню охраны

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию от 12.12.2012 // Российская газета. 2012. 13 декабря.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См.: Декларация о социальной справедливости и справедливой глобализации. Женева, МОТ, 2008.

<sup>4</sup> См.: Конвенция № 187 2006 г. «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда», Рекомендация № 197 2006 г. «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда».



труда<sup>5</sup>, что, свидетельствует о важности и актуальности данной проблемы и необходимости учета последних тенденций в развитии международных стандартов по охране труда. В качестве основных приоритетов и направлений сотрудничества МОТ с различными отдельными странами обозначаются обеспечение безопасных условий труда и расширение социальной защиты<sup>6</sup>.

В настоящее время происходит формирование новой целостной концепции обеспечения здоровых и безопасных условий труда, проявляется внимание к опыту принятия и действия в ряде стран комплексных законов о безопасности, охране окружающей среды, охране труда, гигиене и производственной среде.

Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2014 - 2016 годы ориентирует на обеспечение безопасности жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности как один из национальных приоритетов в целях сохранения человеческого капитала, что должно поддерживаться, в том числе, путем совершенствования законодательной и иной нормативной базы с учетом зарубежного и международного правового регулирования охраны труда<sup>7</sup>.

При этом законодательство об охране труда может быть достаточно эффективным, если первоначально будут четко определены цель, на достижение которой оно направлено, и стоящие перед обществом задачи, решение которых может обеспечить достижение этой цели.

В современных исследованиях цель, стоящая перед законодательством в области охраны труда, определена как создание условий труда, соответствующих требованиям обеспечения жизни и здоровья работников в процессе их трудовой деятельности. Что же касается средств достижения такой цели, - решения определенных ею задач, то для этого необходим механизм, посредством которого будет проводиться в жизнь весь комплекс мероприятий по созданию условий труда, соответствующих требованиям сохранения жизни и здоровья работников. Для того, чтобы создать такой механизм, необходимо выработать государственную политику действий в области охраны труда и уполномочить соответствующие госу-

дарственные и иные органы реализовать эту политику<sup>8</sup>.

Государственная политика в общем виде представляет собой определенные согласованные действия государственных институтов, направленные на решение крупных общественных задач, базирующиеся на системе законодательства и оказывающие влияние на основные общественные сферы жизни.

Необходимость анализа основных направлений государственной политики в сфере охраны труда РФ вызвана тем, что они определяют перспективы и тенденции развития законодательства об охране труда, служат основой и вектором формирования правовых концепций института охраны труда. Одновременно законодательство об охране труда служит средством выражения, целью и основой государственной политики.

В научных исследованиях зачастую основные направления государственной политики отождествляют с принципами правового регулирования в сфере охраны труда<sup>9</sup>, при этом все основные направления государственной политики в области охраны труда, закрепленные в ст.210 ТК РФ, подразделяют на следующие группы: принципы организации охраны труда, принципы экономической государственной политики по охране труда, организационные принципы по охране труда<sup>10</sup>. В литературе отмечены и другие, заслуживающие внимания классификации основных направлений государственной политики: направления, связанные с формированием и совершенствованием единой нормативной базы регулирования отношений в области охраны труда; направления, непосредственно связанные с обеспечением и защитой прав работников в области охраны труда; направления государственной политики, связанные с организацией охраны труда, международным сотрудничеством<sup>11</sup>.

Вместе с тем, ряд авторов отмечают, что указанные в ст.210 ТК РФ основные направления государственной политики в области охраны труда представляют собой скорее декларацию о намерениях государства проводить определенную политику в области охраны труда, и для успешной государственной политики в области охраны труда, необходимо наполнить ее определенным содержанием, - сформулировав цель (задачу) на достижение которой направлена эта политика<sup>12</sup>.

В настоящее время среди источников, устанавливающих общие принципы регулирования социаль-

<sup>5</sup> См., например: Безопасный труд – право каждого человека. Доклад МОТ к Всемирному дню охраны труда – 2009. Субрегиональное бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, 2009; Управление рисками и профилактика в сфере труда в новых условиях. Доклад МОТ к Всемирному дню охраны труда – 2010. Субрегиональное бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, 2010; Система управления охраной труда: путь к непрерывному совершенствованию. Доклад МОТ к Всемирному дню охраны труда - 2011. Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, 2011; Продвижение охраны труда в зеленой экономике. Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, 2012; Профилактика профессиональных заболеваний. Всемирный день охраны труда 28 апреля 2013 года. МОТ, 2013.

<sup>6</sup> См., например: Программа сотрудничества между Российской Федерацией и Международной организацией труда на 2013-2016 гг. М., 2012.

<sup>7</sup> Российская газета. 2013. 30 декабря.

<sup>8</sup> Крапивин О.М., Власов В.И. Комментарий к законодательству об охране труда // СПС Гарант, 2012.

<sup>9</sup> См.: Михайлов А.В. Правовое регулирование охраны труда в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

<sup>10</sup> См.: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / под ред. К.Н. Гусова. 8-е изд. М.: Проспект, 2011.

<sup>11</sup> См.: Полный постатейный комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации. Комментарий, разъяснение, практика / Под общ. ред. профессора Ю.П. Орловского. М.: Юридическая фирма «Контракт», 2011.

<sup>12</sup> Крапивин О.М., Власов В.И. Комментарий к законодательству об охране труда // СПС Гарант, 2012.

но-трудовых отношений, в общем, и отношений по охране труда, в частности, а также закрепляющих действия по их реализации в РФ, следует выделить Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2014 - 2016 годы (далее – Генеральное соглашение на 2014-2016 годы), в котором отмечается, что обеспечение безопасности жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности является одним из национальных приоритетов в целях сохранения человеческого капитала и состоит в неразрывной связи с решением задач по улучшению условий и охраны труда, промышленной и экологической безопасности.

В качестве основной цели государственной политики в области охраны труда отчетливо выделяется обеспечение физического и психического здоровья и жизни работников в процессе осуществления трудовой деятельности. Среди аспектов, которым уделяется особое внимание в настоящее время, отражены, в частности, вопросы, касающиеся влияния стресса на организм работника и содействия развитию системы послесменной реабилитации работников, занятых во вредных и опасных условиях труда, включая осуществления профилактики стресса. Вместе с тем, проблемы обеспечения психологического комфорта работников характерны не только для вредных и опасных производств, но и для работодателей с нормальными условиями труда.

Закрепление в ст.210 ТК РФ основных направлений государственной политики в области охраны труда имеет большое значение. Однако оно пока не сопровождается законодательным определением механизма их реализации. Не разграничены полномочия субъектов по их реализации, что значительно сказывается на правоприменении данных положений. Указанный законодательный пробел возможно преодолеть с помощью принятия отдельного нормативного правового акта, посвященного основам государственной политики в области охраны труда - Федерального закона «О государственной политике в области охраны труда в Российской Федерации»<sup>13</sup>. При этом среди концептуальных положений предлагаемого законодательного акта можно отметить следующие.

1. Необходимо определить государственную политику в области охраны труда как систему мероприятий, разработанных и проводимых государственными органами совместно с социальными партнерами и направленных на предупреждение несчастных случаев на производстве и профессиональных заболева-

ний, содействующих реализации права работников на здоровую и безопасную производственную среду.

2. В общих положениях предлагаемого законодательного акта представляется необходимым отметить также цели и принципы государственной политики в области охраны труда. При этом в качестве основных принципов следует закрепить принципы национальной политики в области охраны труда, отраженные в положениях Конвенции МОТ № 187 «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда» 2006 года, положения которой обязательны для соблюдения на территории РФ в силу ее ратификации в 2010 году<sup>14</sup>. В них необходимо учесть современные ориентиры, в содержании которых учитываются: оценка профессиональных рисков или опасностей, борьба с профессиональными рисками или опасностями в месте их возникновения, развитие культуры профилактики в области безопасности и гигиены труда (осуществление информации, консультаций и подготовки).

3. В положениях закона следует также отразить систему отдельных направлений государственной политики в сфере охраны труда при выделении следующих групп: направления экономической государственной политики в сфере охраны труда; направления, связанные с формированием и совершенствованием нормативно-правовой системы охраны труда; направления, непосредственно связанные с обеспечением и защитой прав работников в области охраны труда; направления государственной политики, связанные с организацией охраны труда, международным сотрудничеством.

4. По нашему мнению, более пристального внимания заслуживает разработка положений о реализации основных направлений государственной политики в области охраны труда посредством согласованных действий органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, социальных партнеров. При разграничении полномочий лиц, участвующих в реализации основных направлений государственной политики в области охраны труда, необходимо также определить принципы, формы, порядок их взаимодействия, ответственность, а также разрешение разногласий между участниками соответствующих отношений.

5. Кроме того, следует отметить порядок финансирования мероприятий по реализации основных направлений государственной политики в области охраны труда.

Принятие указанного закона будет способствовать продвижению общества к достойному труду<sup>15</sup>,

<sup>13</sup> В РФ приняты и действуют, например: Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»; Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» и др.

<sup>14</sup> Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 04.10.2010 № 265-ФЗ.

<sup>15</sup> Об охране труда как части концепции достойного труда см. например: Коробченко В.В. К вопросу о компенсациях работникам с вредными и (или) опасными условиями труда в контексте обеспечения достойного труда // Пути реализации в России программы достойного труда и достойного социального обеспечения: материалы IX международной научно-практической конференции / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. К.Н Гусова. М.: Проспект, 2013; Созанова М.В. Безопасные рабочие места – основа достойного труда // Пути реализации в России программы достойного труда и достойного социального обеспечения: материалы IX международной научно-практической конференции / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. К.Н Гусова. М.: Проспект, 2013; Шевченко О.А. Пути реализации в России программ о достойной охране труда // Пути реализации в России программы достойного труда и достойного социального обеспечения: материалы IX международной научно-практической конференции / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. К.Н Гусова. М.: Проспект, 2013.

что является одной из основных целей деятельности государства и социальных партнеров.

Реализуя положения, закрепленные в ст. 210 ТК РФ, Генеральное соглашение на 2014-2016 годы выделяет ряд специальных задач в сфере охраны труда, в частности, совершенствование нормативной правовой базы в целях повышения эффективности систем оценки условий труда и улучшения здоровья работающих, обеспечение внедрения системы специальной оценки условий труда, продолжения работы по совершенствованию обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; разработка с учетом международного опыта и утверждение нормативно-методических документов по оценке экономических потерь организации от производственного травматизма и профессиональных заболеваний и др. Предусматриваются обязательства социальных партнеров в сфере совершенствования законодательства об охране труда с учетом международного опыта.

В соответствии с Планом деятельности Министерства труда и социальной защиты на 2013-2018 годы<sup>16</sup> (далее – План Минтруда на 2013-2018 годы) одним из направлений его деятельности является обеспечение улучшений условий труда. В рамках данного направления намечено осуществление ряда мер, требующих определенного нормативно-правового сопровождения. В частности, должно быть обеспечено получение работниками объективной информации о состоянии условий труда на их рабочих местах путем формирования законодательного механизма оценки условий труда, а также должны быть улучшены условия труда работников путем снижения финансовой нагрузки на работодателей, путем снятия административных барьеров при проведении работодателем мероприятий по охране труда за счет исключения обязательной сертификации организации работ по охране труда, путем повышения ответственности работодателей за несоблюдение законодательства об охране труда, путем принятия и реализации во всех субъектах Российской Федерации региональных целевых программ улучшения условий и охраны труда<sup>17</sup>.

Ряд намечаемых мер были указаны в сообщении «Об итогах работы Министерства здравоохранения и социального развития РФ в 2012 г. и задачах на 2013 г.»<sup>18</sup> (далее – Сообщение Минздравсоцразвития 2012 г.). В нем отмечены следующие цели в сфере обеспечения безопасных условий трудовой деятельности и охраны труда: усиление финансовой ответственности должностных и юридических лиц за нарушение требований охраны труда; снижение финансовой и административной нагрузки на бизнес; установление на территории Таможенного союза единых обязательных для применения и исполнения требований к средствам индивидуальной защиты; исключение нецелевого использования работодателями средств, выделяемых на финансирование мероприятий по охране труда; обеспечение достойного

уровня профессиональной подготовки специалистов в области охраны труда; реформирование системы обучения по охране труда, в связи с чем подготовлен ряд законопроектов, приняты ведомственные нормативные правовые акты, утверждены Административные регламенты.

При определении цели государственной политики в области охраны труда как обеспечения жизни работников, их физического и психологического здоровья в процессе осуществления трудовой деятельности считаем необходимым при реализации положений Генерального соглашения на 2014-2016 гг. более пристальное внимание уделять реформированию законодательства об охране труда при учете последних тенденций его развития на международном уровне и в зарубежных странах. На основании новой концепции охраны труда считаем необходимым обратить внимание социальных партнеров различных уровней на разработку психологической составляющей охраны труда, которая также должна быть учтена при формировании понятийного аппарата института охраны труда. В частности, сторонам социального партнерства предлагается включить в текст соглашения положения о необходимости дополнения действующего законодательства об охране труда нормами, обеспечивающими защиту работников от психологических стрессов на производстве, являющихся причинами несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Одновременно, отметим необходимость учета при принятии новых соглашений на различных уровнях социального партнерства результатов, которые были достигнуты сторонами при реализации ранее действующих актов, а именно необходимость мониторинга системы обеспечения безопасных и здоровых условий труда у работодателя. Кроме того, полагаем, что в рамках Генерального соглашения следует реализовывать государственную политику по оценке эффективности регионального законодательства об охране труда.

При этом соотношение положений предлагаемого Федерального закона «О государственной политике в области охраны труда» и Генерального соглашения будет проявляться в следующем. Так, в законе следует определить вектор развития и совершенствования законодательства об охране труда, а также основные ориентиры для построения законодательства, улучшения системы охраны труда в организации, порядок взаимодействия соответствующих государственных органов и социальных партнеров. Генеральное соглашение при этом должно содержать конкретные меры по реализации основных направлений государственной политики в области охраны труда на определенный период времени.

При рассмотрении основных направлений государственной политики в области охраны труда отмечена их недостаточная разработанность и реализация, которую следует отразить в отдельном законодательном акте.

<sup>16</sup> <http://www.rosmintrud.ru/2018/labor> (дата обращения: 25.03.2016).

<sup>17</sup> [http://www.rosmintrud.ru/2018/Plan\\_Mintruda.pdf](http://www.rosmintrud.ru/2018/Plan_Mintruda.pdf) (дата обращения: 25.03.2016).

<sup>18</sup> [http://mintrudrb.ru/upload/docs/mintrudrf\\_2012.pdf](http://mintrudrb.ru/upload/docs/mintrudrf_2012.pdf) (дата обращения: 25.03.2016).

---

#### Библиографический список

1. Коробченко В.В. К вопросу о компенсациях работникам с вредными и (или) опасными условиями труда в контексте обеспечения достойного труда // Пути реализации в России программы достойного труда и достойного социального обеспечения: материалы IX международной научно-практической конференции / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. К.Н. Гусова. – М.: Проспект, 2013.
2. Крапивин О.М., Власов В.И. Комментарий к законодательству об охране труда // СПС Гарант, 2012.
3. Михайлов А.В. Правовое регулирование охраны труда в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013. – 25 с.
4. Созанова М.В. Безопасные рабочие места – основа достойного труда // Пути реализации в России программы достойного труда и достойного социального обеспечения: материалы IX международной научно-практической конференции / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. К.Н. Гусова. – М.: Проспект, 2013.
5. Шевченко О.А. Пути реализации в России программ о достойной охране труда // Пути реализации в России программы достойного труда и достойного социального обеспечения: материалы IX международной научно-практической конференции / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. К.Н. Гусова. – М.: Проспект, 2013.

**Рецензент:** Зайцева О.Б., заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

**ТРУДЫ ОРЕНБУРГСКОГО ИНСТИТУТА (филиала) МГЮА  
(выпуск двадцать седьмой)**

Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>8</sub>. Бумага офсетная.

Подписано в печать 14.04.2016 г.

Усл. печ. листов 13,5. Тираж 47. Заказ 46.

Отпечатано в ООО ИПК «Университет»

460007, г. Оренбург, ул. М. Джалиля, 6.