

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

**ТРУДЫ  
ОРЕНБУРГСКОГО ИНСТИТУТА  
(филиала) МГЮА  
№ 4 (34) / 2017**

**ОРЕНБУРГ – 2017**

**УДК 34**

**ББК 67**

**Т – 78**

**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.

**АРХИРЕЙСКАЯ Т.Ю.** и.о. заведующего кафедрой конституционного и международного права, к.ю.н., доцент

**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

**ЖОЛОВОБА Г.А.** и.о. заведующего кафедрой истории государства и права, к.и.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

**ЧЕРЕПАНЦЕВА Ю.С.** и.о. заведующего кафедрой трудового права и права социального обеспечения, к.ю.н., доцент

**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. № 4 (34). – Оренбург, 2017. – 129 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/page/nauchnyy-zhurnal>

**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

**ВАСЯКИНА Е.В., ТЮРИНА А.Е.**

Понятие и особенности правового статуса государственных служащих в Российской Федерации и зарубежных странах ..... 5

**ЖОЛОбОВА Г.А., НУРОВ Х.М.**

Институт представительства главы российского государства: новое политическое явление или многовековая традиция? ..... 12

**ИВАНОВА М.А.**

Конституционный принцип гласности правосудия и доступ к информации о деятельности судов ..... 21

**ЗВОНОВА А.А., КОНОВАЛОВ В.А.**

Нормативно-правовое регулирование управления дорожным строительством и содержанием дорог местного значения ..... 26

**ОСПИЧЕВ И.М., СТРОЙКИНА Ю.В.**

Обеспечение прав адвоката при осуществлении профессиональной деятельности ..... 29

**РАХМАТУЛЛИНА О.В.**

Особенности применения специального режима налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции в Российской Федерации ..... 32

**РЫСАЕВ Ф.Б.**

Административно-правовые аспекты экономической безопасности в РФ ..... 40

**СКУРАТОВ И.В.**

Интерактивные методы обучения праву ..... 44

**СОЛОДКАЯ М.С.**

Современные модели государства ..... 54

**СТРЕЛЕЦ Ю.Ш.**

Вина и ответственность как архетипы человеческого существования ..... 65

**УСТИНОВА О.Ю.**

Некоторые аспекты организационной деятельности органов государственной власти в 1946-1953 гг. (на материалах Южного Урала) ..... 69

### Раздел второй

#### ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**БУЯНОВА Е.В., ЗАЙЦЕВА Ю.Н.**

Участие ребенка в обязательствах вследствие причинения вреда: процессуально-правовой аспект ..... 73

**ЗАКИРОВ Р.Ю.**

Денежные средства в составе наследственного имущества ..... 81

**ЗАЛАВСКАЯ О.М.**

Материально-правовые аспекты привлечения к ответственности профессионального оценщика в результате ошибок и упущений, допущенных им при оказании оценочных услуг ..... 85

**СУЛТАНОВА А.С.**

Гражданско-правовая ответственность единоличного исполнительного органа в советской и российской науке гражданского права ..... 89

---

**ТОМИНА А.П., САМОЙЛЕНКО Д.А.**

Третейское разбирательство по законодательству Российской Федерации:

тенденции реформирования ..... 94

**Раздел третий**  
**УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

**АТОЯНА А.**

К вопросу об отдельных обстоятельствах, подлежащих доказыванию в ходе производства

по уголовным делам о мошенничестве при получении выплат ..... 100

**БУКАЕВ Н.М., БОЯРШИНОВ А.Л.**

Уголовно-правовая характеристика дорожно-транспортных происшествий: исторический аспект ..... 105

**ХРИПКОВА А.Ю., ШМЕЛЕВА Е.С.**

Институт приостановления предварительного следствия: история становления и развития ..... 110

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

**ОСПИЧЕВ И.М.**

Основные проблемы современного трудового права России ..... 114

**ПАШИНИНА Е.О.**

Особенности правового положения холдингов в нефтегазовом секторе экономики ..... 117

**ТОЛОЧКОВА Н.Г.**

Понятие рекламы по законодательству Российской Федерации ..... 121

**ЯКОВЕНКО Н.А.**

Трудовой договор и служебный контракт: проблемы правовой квалификации ..... 125

---

## Раздел первый

# ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА, ПРАВА, ОБЩЕСТВА И ПОЛИТИКИ

### **ВАСЯКИНА ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА**

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, [post@oimsla.edu.ru](mailto:post@oimsla.edu.ru)

### **ТЮРИН АЛЕКСЕЙ ЕВГЕНЬЕВИЧ**

магистрант 2 курса очной формы обучения Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, [post@oimsla.edu.ru](mailto:post@oimsla.edu.ru)

## ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

### **VASYAKINA ELENA VLADIMIROVNA**

candidate of legal sciences, assistant professor of the Department of constitutional and international public law Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, [alen\\_efanova@mail.ru](mailto:alen_efanova@mail.ru)

### **TYURIN ALEXEY EVGENYEVICH**

2nd year postgraduate, daytime department, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, [post@oimsla.edu.ru](mailto:post@oimsla.edu.ru)

## CONCEPT AND SOME FEATURES OF LEGAL STATUS OF STATE EMPLOYEES IN THE RUSSIAN FEDERATION AND FOREIGN COUNTRIES

**Аннотация.** В статье рассматриваются понятие и виды государственной службы в Российской Федерации, определяются признаки государственного служащего РФ, дается характеристика правового статуса, определяются специфические права и обязательства государственного служащего Российской Федерации и некоторых зарубежных стран.

**Ключевые слова:** государственная служба, государственный служащий, правовой статус, государственный гражданский служащий, военнослужащий, права и обязанности государственного служащего.

**Review.** The article deals with the concept and types of civil service in the Russian Federation, defines the characteristics of a civil servant of the Russian Federation, describes the legal status, determines the specific rights and obligations of a public servant of the Russian Federation and some foreign countries.

**Keywords:** State service, civil servant, legal status, civil servant, serviceman, rights and duties of civil servant.

Государственный служащий – это представитель государства, олицетворение государственной власти, лицо, которое состоит на государственной

службе. Термин «государственная служба» по своему названию произведен от понятия «государство», а служба рассматривается как деятельность в инте-

ресах других людей, определенное обязательство, которое берет на себя человек, действуя в общественном, публичном интересе<sup>1</sup>.

В научной литературе нет единого подхода к пониманию государственной службы. Так, выдающийся философ права Н.М. Коркунов в конце XIX века определял государственную службу как правовое отношение служащего с государством<sup>2</sup>. В 80-е годы XX века доктор юридических наук, профессор А.Ф. Ноздрачев отождествил государственную службу с деятельностью служащих<sup>3</sup>. По мнению Е.В. Охотского, «государственная служба – это деятельность по выполнению в пределах полномочий прерогатив государственной власти и управления; совокупность правовых, социальных и организационных норм, правил, стандартов, традиций по реализации Конституции и законов государства, его политических, экономических, социальных задач; публично-правовое отношение между государством и государственным служащим по поводу условий, методов и результатов служения государству и обществу»<sup>4</sup>. Г.В. Атаманчук считает, что государственная служба – это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения обязанностей и полномочий по государственной должности, определенной в конкретном государственном органе<sup>5</sup>.

Согласно статье 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ (далее – ФЗ № 58), государственная служба подразделяется на государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов<sup>6</sup>.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – ФЗ № 79), термины государственная гражданская служба и гражданская служба являются синонимами и характеризуют вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации (должностях гражданской службы) по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих

государственные должности субъектов Российской Федерации<sup>7</sup>. Государственная гражданская служба в Российской Федерации подразделяется на федеральную гражданскую службу и гражданскую службу субъектов Российской Федерации<sup>8</sup>.

Военная служба – особый вид государственной службы, которая может осуществляться только на федеральном уровне. Военная служба исполняется гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства, в Вооруженных Силах Российской Федерации и в войсках национальной гвардии Российской Федерации, в инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти и в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны, органах военной прокуратуры, военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранными гражданами – в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях<sup>9</sup>.

Статья 2 ФЗ № 58 гласит, что государственная служба иных видов является видом федеральной государственной службы. Согласно пункту 2 статьи 9 ФЗ № 58 перечни типовых должностей федеральной государственной службы иных видов утверждаются Президентом Российской Федерации. Однако, на сегодняшний день такой перечень не составлен. Предполагается, что в такой перечень войдут должности в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина (правоохранительная служба)<sup>10</sup>.

Таким образом, государственная служба – это особая профессиональная деятельность, которую осуществляют граждане Российской Федерации – государственные служащие.

<sup>1</sup> Государственная служба: теория и организация / Под ред. Е.В. Охотского. Ростов-на-Дону, 1998. С. 39.

<sup>2</sup> Цит. по: Демин А.А. Государственная служба в России: учебник для магистров. 7-е изд. перераб. и доп. М.: Изд-во «Юрайт», 2012. С. 14.

<sup>3</sup> Демин А.А. Указ. соч. С. 14.

<sup>4</sup> Государственная служба: теория и организация / Под ред. Е.В. Охотского. Ростов-на-Дону, 1998. С. 46.

<sup>5</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Изд. 2-е дополн. М.: Омега-Л, 2004. С. 364.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>7</sup> Ст. 3 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 29.07.2017 № 275-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

<sup>10</sup> Разъяснения Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 6 июля 2016 г. «Разъяснение Комитета об исключении из системы государственной службы «правоохранительной службы» и включении в нее «государственной службы иных видов» // СПС «Гарант».

Федеральный закон разделяет государственных служащих на виды. В зависимости от того, на каких должностях осуществляется государственная служба, государственных служащих можно подразделить на федеральных государственных служащих и государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации. Согласно ст. 10 ФЗ № 58 федеральный государственный служащий – гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета, а государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации – гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. В случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета.

По роду службы государственных служащих можно подразделить на две группы: служащие в государственном аппарате (государственные служащие) и военнослужащие<sup>11</sup>.

Военнослужащие могут нести собственно военную службу (в Вооруженных Силах, пограничных войсках, внутренних войсках МВД, в других войсках, а также в вооруженных формированиях, в органах государственной власти, в государственных учреждениях) или находится на должностях военизированной службы (в военизированных пожарных частях (внутренняя служба), в таможенных органах, у судебных приставов, в конвойной охране и др.<sup>12</sup>).

Согласно ст. 13 ФЗ № 79, гражданский служащий – гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. Государственный гражданский служащий может осуществлять (в зависимости от рода деятельности) общегосударственную или специальную службу. Специальными видами гражданской

службы являются дипломатическая, служба в органах прокуратуры или налоговых инспекциях и прочая. Специальная служба регулируется специальными нормативными актами, основана на более широком единоначалии, на более строгой дисциплине<sup>13</sup>. Ученые относят к данному виду службу в контрольно-надзорных государственных органах, в финансово-кредитных государственных органах, в аппаратах избирательных комиссий и так далее<sup>14</sup>.

Исходя из рассмотренных выше понятий, можно выделить общие признаки государственных служащих:

1) государственный служащий – это гражданин России, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством;

2) государственный служащий находится на государственной должности, что предполагает наделение его определенными полномочиями;

3) государственный служащий получает вознаграждение за счет бюджета.

Таким образом, государственный служащий – гражданин РФ, который обладает особым статусом и имеет особое правовое положение.

Вопрос о соотношении понятий «правовое положение» и «правовой статус» является дискуссионным в научной литературе. Некоторые ученые в своих трудах говорят только о термине «правовой статус» или понятии «правовое положение».

В советской науке под «правовым статусом» (от лат. “status” – положение, состояние) понимается «правовое положение гражданина либо юридического лица»<sup>15</sup>.

По мнению Л.Д. Воеводина, понятие «статус», «положение», «состояние» и другие подобные категории обозначают место субъекта правового общения и используются в конституциях всех государств. При этом, за сравнительно редкими исключениями, не делается каких-либо различий между терминами. Чаще всего они понимаются как синонимы<sup>16</sup>.

Согласно позиции В.Н. Протасова, понятия «правовой статус» и «правовое положение» не равнозначны: «правовой статус» характеризует исходное положение субъектов, а под правовым положением понимается конкретное правовое состояние субъекта, которое определяется как его правовым статусом, так и совокупностью конкретных правовых связей, в которых он состоит»<sup>17</sup>. Таким образом, правовое положение лица обуславливается его правовым статусом, ролью субъекта в правовых отношениях, определенным фиксированным уровнем развития правового положения<sup>18</sup>. Следовательно, мож-

<sup>11</sup> Бахрах Д.Н. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2010. С. 349.

<sup>12</sup> Бахрах Д.Н. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ. соч. С. 350.

<sup>13</sup> Бахрах Д.Н. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ. соч. С. 350.

<sup>14</sup> Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования: Монография. Екатеринбург: Издательский дом УрГЮА, 2005. С. 16.

<sup>15</sup> Большая советская энциклопедия. URL: <https://slovar.cc/enc/bse/2044645.html> (дата обращения: 04.09.2017).

<sup>16</sup> Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 31-32.

<sup>17</sup> Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства. 2-е издание, пер. и доп. М., 2001. С. 180.

<sup>18</sup> Бараненков В.В. Юридическая личность военных организаций: Монография. М., 2008. С. 16.

но согласиться с рассмотренной точкой зрения и сделать вывод, что понятие «правовое положение» более узкое, чем понятие «правовой статус».

В законах Российской Федерации используется как понятие «правовой статус»<sup>19</sup>, так и понятие «правовое положение»<sup>20</sup>.

Правовой статус в теории права – это установленное нормами права положение субъектов права, совокупность их прав и обязанностей. Те связи, возникающие между государством и индивидом и взаимоотношения людей друг с другом, которые фиксируются государством в юридической форме – форме прав, свобод и обязанностей, образующих в своем единстве правовой статус индивида<sup>21</sup>. Правовой статус раскрывают такие категории, как правосубъектность, установленные законом права и обязанности, ответственность субъекта за неисполнение прав и обязанностей.

Правосубъектность является общеправовой категорией и обозначает свойство лица, при наличии которого оно приобретает качество субъекта права<sup>22</sup>. Как отмечает С.С. Алексеев, «субъект права» и «правосубъектность» по своему основному содержанию являются совпадающими категориями<sup>23</sup>.

В свою очередь правовой статус государственного служащего раскрывается через содержание государственно-служебных правоотношений, которое предполагает установление им прав, обязанностей и ответственности. В то же время, правовой статус государственного служащего раскрывается также через ограничения и запреты, которые устанавливаются для государственных служащих. Как отмечается в научной литературе, именно ограничения и запреты ставят государственных служащих в определенные юридические рамки для установления препятствий для возможного злоупотребления своими должностными обязанностями, а также для создания условий для независимой служебной деятельности<sup>24</sup>.

Согласно п. 4 ст. 10 ФЗ № 58 правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

Под правами государственного гражданского служащего понимаются обусловленные законодательством РФ и охраняемые государством возмож-

ности и свободы профессиональной деятельности по обеспечению полномочий государственных органов.

Как и все граждане Российской Федерации, государственные служащие имеют общегражданские права, которые предусмотрены Конституцией РФ: равенство перед законом и судом, равенство мужчин и женщин, право на жизнь, достоинство личности, свобода и личная неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, неприкосновенность жилища, свобода передвижения, выбор места пребывания и жительства, свобода совести, свобода вероисповедания, свобода мысли и слова, право на объединения и другие<sup>25</sup>.

Кроме общих прав граждан Российской Федерации государственные служащие имеют особые права, которые непосредственно связаны с их служебным положением и предусмотрены законодательством. ФЗ № 79 и ФЗ № 76 закрепляют права государственных гражданских служащих и военнослужащих соответственно.

Права государственных гражданских служащих условно можно разделить на две группы: относящиеся к самой служебной деятельности (право на ознакомление с должностным регламентом и документами, определяющими права и обязанности государственного служащего; право на получение материалов и информации, необходимых для работы; право на доступ в государственные органы, органы местного самоуправления, организации; право на профессиональный рост, право на обеспечение надлежащих организационно-технических условий и другие) и так называемые «служебные права, сопутствующие статусу государственного служащего» (право на пенсионное обеспечение; право на отдых; право на объединение в профсоюзы для защиты своих прав; право на обращение в соответствующие государственные органы и суд для разрешения споров, связанных с государственной службой; право на медицинское страхование и другие).

Права и свободы военнослужащих также можно подразделить на непосредственно связанные со служебной деятельностью и сопутствующие таковой. К первой группе можно отнести право на защиту государством, право на получение питания по месту прохождения службы, право на обеспечение вещевым имуществом и банно-прачечным обслуживанием и другие. Ко второй группе ФЗ № 76 относит право на свободу передвижения и выбор места жительства, свобода слова, право на участие в собраниях, митин-

<sup>19</sup> Ст. 64 Конституции РФ // Российская газета. 1993. № 237; Федеральный закон 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 28. Ст. 3466; Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст. 2331 (далее – ФЗ № 76).

<sup>20</sup> Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

<sup>21</sup> Общая теория прав человека / Под ред. В.А. Лукашевой. М., 1966. С. 28.

<sup>22</sup> Мамедов У.Ю. Международная правосубъектность: основные тенденции развития: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Казань: Казанский гос. ун-т., 2001.

<sup>23</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций: В 2 т. Т. 1. С. 276.

<sup>24</sup> Государственная служба: теория и организация / Под ред. Е.В. Охотского. Ростов-на-Дону, 1998. С. 56.

<sup>25</sup> Глава 2 Конституции Российской Федерации // Российская газета. 1993. № 237.



гах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, право на участие в управлении делами государства и общественными объединениями, право на труд и на отдых, право на жилище, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право военнослужащего на обжалование неправомερных действий и другие.

Под обязанностями государственного служащего ученые понимают основные действия (функции), обусловленные Конституцией Российской Федерации и установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами для обязательного систематического осуществления, которые в своей совокупности составляют существо профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственного органа<sup>26</sup>.

Подобно разделению прав государственных служащих, можно выделить обязанности государственного служащего, которые соответствуют обязанностям всех граждан Российской Федерации. Например, предусмотренные Конституцией Российской Федерации обязанности платить законно установленные налоги и сборы, нести военную службу, сохранять окружающую среду<sup>27</sup>.

Кроме обязанностей, общих для каждого гражданина, государственный служащий несет специальные обязанности. Так, в статье 15 ФЗ № 79 названы восемь обязанностей, которые непосредственно относятся к существу служебной деятельности, а именно:

1) обязанность соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные и другие законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение;

2) обязанность исполнять должностные обязанности в строгом соответствии с должностным регламентом;

3) обязанность исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

4) обязанность соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

5) обязанность гражданского служащего соблюдать правила внутреннего служебного распорядка;

6) обязанность поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

7) обязанность не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должност-

ных обязанностей, в т.ч. сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

8) обязанность беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей.

К обязанностям, сопутствующим статусу гражданских служащих, можно отнести: обязанность представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения, обязанность сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или приобретении гражданства другого государства, обязанность соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, и обязанность сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов.

ФЗ № 76 разделяет обязанности военнослужащих на должностные и специальные. Должностные обязанности вменяются всем военнослужащим и закрепляются федеральными законами, общевоинскими уставами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. К числу таковых относятся обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и статьями 17, 18 и 20 ФЗ № 79, например, обязанность уведомлять об обращении к служащим каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей<sup>28</sup>.

Специальные обязанности исполняют военнослужащие, находящиеся на боевом дежурстве (боевой службе), в суточном и гарнизонном нарядах, привлеченные для ликвидации последствий стихийных бедствий, а также при других чрезвычайных обстоятельствах. Порядок установления и исполнения специальных обязанностей также предусмотрен федеральными законами, общевоинскими уставами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Перечень обязанностей государственных служащих не является закрытым. Федеральными законами могут предусматриваться и иные обязанности. Некоторые обязанности, например, содержатся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 23.16.).

Таким образом, государственные служащие – должностные лица, которые могут проходить государственную, военную службу или государственную службу иных видов, обладающие особым правовым статусом, который подразумевает наличие не только специальных прав и обязанностей, но и наделяет гражданина определенными запретами и ограничениями.

<sup>26</sup> Меньшова В.Н. Организация государственной и муниципальной службы: Учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014. С. 97.

<sup>27</sup> Глава 2 Конституции Российской Федерации // Российская газета. 1993. № 237.

<sup>28</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

Если обратиться к опыту зарубежных стран, то в них государственные служащие имеют сходный правовой статус, характеризующийся наличием определенных прав и обязательств. Однако различной является сама терминология. Так, в Великобритании под государственной службой понимается именно гражданская служба, и к гражданским служащим там относятся «работники министерств (департаментов) и центральных ведомств, получающие заработную плату из средств, выделяемых парламентом»<sup>29</sup>. Гражданская служба в Великобритании может быть внутренней или дипломатической.

В США понятие «государственный служащий» используется в широком смысле и подразумевает любое физическое лицо, которое получает заработную плату из бюджета федерации, штата или органа местного самоуправления. Общий термин может звучать как «government employee» или «public employee», но в зависимости от конкретного вида службы различают «гражданскую службу» (civil service), «публичную службу» (public service) и «правительственную службу» (government service)<sup>30</sup>.

Например, в Германии для обозначения государственной службы используется термин «публичная служба», а к публичным (или общественным) служащим относятся все работники государственных учреждений, в том числе учителя, преподаватели высших учебных заведений, судьи, полицейские, военнослужащие, служащие почтовых учреждений и другие. Во Франции понятие «государственный служащий» имеет также широкое толкование: под таким понимается гражданин Франции, который выполняет государственные функции<sup>31</sup>.

Права и обязанности государственных служащих в США различаются в зависимости от их ранга. Так, общими для всех служащих являются права на предоставление им пенсионного и социального обеспечения, обеспечения по инвалидности, право создавать профсоюзы, заключать коллективные договоры с администрацией, участвовать в принятии решений, затрагивающих их интересы. Для высших руководителей характерны дополнительные льготы в повышении квалификации, в количестве дней отпуска, в пенсионном обеспечении<sup>32</sup>.

Правовой статус государственного служащего Великобритании зависит от того, к какой категории он относится. Именно от этого строго регламентированы права и обязанности служащего. Для высшего руководства характерны особые условия: например, при назначении на должность они должны пройти

собеседование по программам ведущих университетов. Все гражданские служащие Великобритании имеют следующие права: на пожизненную занятость служащего (досрочно уволить можно только при грубейшем нарушении дисциплины труда), право на пенсию, социальное обеспечение. Также государственный служащий в Англии освобожден от оплаты взносов в пенсионное учреждение<sup>33</sup>.

В Германии, государственные служащие обладают особыми правами, закрепленными в Основном законе ФРГ 1949 года<sup>34</sup>, а также в законах о правах чиновников. Государственными служащими в Германии являются лица, официально назначенные на определенную должность с предоставлением такому соответствующим прав и возложением на них соответствующих обязанностей. Права и обязанности государственного служащего в Германии являются схожими: служащий имеет право на пенсионное и социальное обеспечение, на своевременную заработную плату. Специфическим, пожалуй, является прямо закрепленное право государственного служащего на защиту его правового положения государством<sup>35</sup>.

Во Франции государственный служащий должен обладать соответствующей квалификацией и определенными моральными качествами, которые бы позволяли ему служить своим согражданам. Правовой статус государственных служащих Франции закреплен в особых уставах (статутах). Помимо Общего устава, существуют уставы (статуты), касающиеся отдельных ведомств и категорий государственных служащих. Согласно положениям данных законодательных актов, чиновники во Франции имеют право на своевременную выплату жалования, на получение надбавок, на ежегодный 35-дневный оплачиваемый отпуск, отпуск по болезни, на получение пенсии и социальное обеспечение, право на объединение в профсоюзы; право на участие в обсуждении решений, касающихся государственных служащих; право на профессиональную подготовку; право на безопасность труда. Помимо того, что государственный служащий Франции имеет прямые служебные обязательства, он должен еще нести так называемые «обязанности по статусу»: быть сдержанным, беспристрастным, не терять достоинство<sup>36</sup>.

Таким образом, государственные служащие и в Российской Федерации, и в ряде зарубежных государств, отнесены к особой категории лиц, обеспечивающих посредничество между государством и его населением. Государственные служащие в различных государствах, независимо от вида службы, от терми-

<sup>29</sup> Цит. по: В.Н. Меньшова. Организация государственной и муниципальной службы: Учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014. С. 14.

<sup>30</sup> Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. Новосибирск: НГАУ, 2004. С. 7.

<sup>31</sup> Меньшова В.Н. Указ. соч. С. 15.

<sup>32</sup> Зенков М.Ю. Указ. соч. С. 8.

<sup>33</sup> Зенков М.Ю. Указ. соч. С. 19.

<sup>34</sup> Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2003. С. 259.

<sup>35</sup> Там же.

<sup>36</sup> Зенков М.Ю. Указ. соч. С. 27.

---

нологии, которая к ним применяется, обладают не только общегражданскими, но и особыми правами, обязанностями и ограничениями, определяющими специфику их правового статуса.

Библиографический список:

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций: В 2 т. Т. 1. – Свердловск, 1972. – 396 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Изд. 2-е дополн. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.
3. Бараненков В.В. Юридическая личность военных организаций: Монография. – М., 2008. – 370 с.
4. Бахрах Д.Н. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2010. – 816 с.
5. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. – М., 1997. – 304 с.
6. Государственная служба: теория и организация / Под ред. Е.В. Охотского. – Ростов-на-Дону, 1998. – 633 с.
7. Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования: Монография. – Екатеринбург: Издательский дом УрГЮА, 2005. – 276 с.
8. Демин А.А. Государственная служба в России: учебник для магистров. 7-е изд. перераб. и доп. – М.: Изд-во «Юрайт», 2012. – 436 с.
9. Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. – Новосибирск: НГАУ, 2004. – 130 с.
10. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003. – 592 с.
11. Мамедов У.Ю. Международная правосубъектность: основные тенденции развития: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Казань: Казанский гос. ун-т, 2001.
12. Меньшова В.Н. Организация государственной и муниципальной службы: Учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014. – 277 с.
13. Общая теория прав человека / Под. ред. В.А. Лукашевой. – М., 1966. – 520 с.
14. Прогасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства. 2-е издание, пер. и доп. – М., 2001. – 240 с.

**Рецензент:** Архирейская Т.Ю., заведующий кафедрой конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доц.

---

**ЖОЛОВОВА ГАЛИНА АЛЕКСЕЕВНА**

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой истории государства и права Оренбургского института (филиала) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, galina-zholobova@mail.ru

**НУРОВ ХАЙДАРШО МИРЗОРАХМАТОВИЧ**

магистрант Оренбургского института (филиала) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, xaidarscho@gmail.com

**ИНСТИТУТ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ГЛАВЫ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА: НОВОЕ ПОЛИТИЧЕСКОЕ ЯВЛЕНИЕ ИЛИ МНОГОВЕКОВАЯ ТРАДИЦИЯ?**

**ZHOLOBOVA GALINA ALEKSEEVNA**

doctor of legal sciences, head of the Department of history of state and law, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, galina-zholobova@mail.ru

**NUROV KHADARSHO MIRZORAKHMATOVICH**

2nd year postgraduate Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, xaidarscho@gmail.com

**IS THE INSTITUTION OF THE RUSSIAN STATE HEAD REPRESENTATIVE A NEW POLITICAL PHENOMENON OR A CENTURIES-OLD TRADITION?**

***Аннотация.** В статье рассматривается проблема формирования в России традиций института представительства главы государства на местах. На основе анализа исторических правовых источников и научной литературы представлены особенности становления и развития института представительства с X в. по XXI в., показаны изменения основных функций и назначения представителя главы российского государства на различных этапах политического развития.*

***Ключевые слова:** посадник, наместник, волостель, воевода, городской приказчик, губернатор, генерал-губернатор, полномочный представитель Президента РФ.*

***Review.** The article is concerned with the problem of development of the institution of State Head representative in Russia. Having analyzed the problem the authors give the results of historical development of the representative institution from IX till XXI centuries, they also point the changes of the appointment and basic functions of the Russian State Head representative at different stages of state development.*

***Key words:** posadnik, namestnik, volostel, governor of province/voevoda, gorodovoi prikazchik, governor, general-governor, plenipotentiary representative of the RF President.*

Конституция РФ в ст. 80 определяет статус Президента РФ как главы государства, в чьи функциональные обязанности входят обеспечение, координация и контроль наиболее важных сфер государственного управления: Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Основополагающими инструментами в деятельности

главы государства выступают его полномочия по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, а также представительство России внутри страны и в международных отношениях. Для реализации своей компетенции глава государства наделяется широкими полномочиями, установленными главой 4 и иными статьями Основного закона, а также конституционным законодательством. Так, Президент РФ наделен

правом по формированию собственного аппарата – Администрации и входящих в нее полномочных представителей (пп. и, к ст. 83 Конституции РФ)<sup>1</sup>.

Необходимость повышения эффективности федерального управления в условиях огромной территории страны и региональной раздробленности рождает потребность в приближении центральной власти к объектам управления и в усилении оперативности и конкретизации работы с регионами (при соблюдении прав и полномочий последних). Этому призвано способствовать создание особых территориальных форм федерального управления, организованных на основе федеральных округов, введенных Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»<sup>2</sup>.

Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе сегодня – это должностное лицо, обеспечивающее в пределах соответствующего федерального округа реализацию конституционных полномочий Президента РФ. Полномочные представители Президента Российской Федерации активно участвуют в политическом, социальном и экономическом развитии подведомственных им федеральных округов. Ими создаются координационные и консультационные советы, в которых принимают участие губернаторы и руководители законодательных органов субъектов Российской Федерации, задачей которых являются формулирование проводимой в федеральном округе политики, укрепление единства правового пространства Российской Федерации.

Изучение истории формирования института представительства главы государства в России позволит глубже и обстоятельнее понять важнейшие черты, природу, эволюцию и перспективы развития современного института полномочного представителя Президента РФ. В этой связи закономерно возникает вопрос: институт представительства главы Российского государства – это новое политическое явление XXI века, или многовековая традиция?

Политический институт представительства главы государства на местах, в условиях огромного территориального пространства Российского государства, зарождался уже со времен его создания. В Древнерусском государстве, представлявшем по своему административно-территориальному устройству своеобразную конфедерацию княжеств (или земель-волостей), а по форме правления – раннефеодальную монархию, характеризовавшуюся слабой политической связью между местами и центром, институт представительства главы государства должен был стать способом укрепления власти главы государства на местах, способствующим территориальному единению.

Во главе Древнерусского государства стоял Великий Князь Киевский. Функции первых князей заключались в организации войск, командовании ими, в сборе полудья – дани, взимаемой с подвластного населения за организацию их защиты, и в осуществлении внешней торговли. Непосредственное же управление киевских князей распространялось, главным образом, на Киевскую землю (территорию полян). Другие территории вновь образованного государства управлялись племенными князьями, которые со временем стали заменяться князьями-наместниками, назначавшимися Великим Князем Киевским. Функции князей-наместников и племенных князей были сходны с функциями киевских князей<sup>3</sup>.

Великому князю подчинялись другие князья, которые в качестве наместников направлялись в те или иные области государства. Т.Е. Новицкая обращает внимание на то, что обычно после занятия великокняжеского стола новый великий князь «делал ряд» с «младшею братьею», т.е. заключал договор со своими родственниками-князьями в отношении распределения волостей во владение. «Части страны, доставшиеся в управление тому или иному князю, назывались волостями или наделками. В своих владениях младшие князья осуществляли власть как бы поручению великого князя киевского. Они собирали дань с подвластного населения и выполняли определенные судебные полномочия. Например, князь Ярослав Владимирович, прозванный впоследствии Мудрым, будучи при жизни отца новгородским князем, собирал с подвластной территории 3 000 гривен, из которых 2 000 он отправлял в Киев, а 1 000 раздавал своей дружине»<sup>4</sup>.

В соответствии со сложившейся традицией сюзеренно-вассальных отношений, власть старшего Великого князя по отношению к младшим князьям выражалась в том, что младшие были обязаны: во-первых, уважать старшего князя и подчиняться ему; во-вторых, являться к Великому князю по первому требованию; в-третьих, выступать в поход по приказу старшего князя вместе со своей дружиной; в-четвертых, старший имел право разбирать споры младших князей.

Княжеское управление городами и окружавшими их волостями осуществляли посадники. Посадничество было институтом личной власти князя. Новый князь всегда ставил своих посадников. Посадники назначались из княжих мужей и бояр. Однако со второй половины XII века посадничество стало раздаваться и детским – членам младшей дружины князя. На посадников возлагались финансовые, административные и судебные дела. Посадники собирали дань, следили за выполнением других повин-

<sup>1</sup> Абаева Е. А. Современная конституционно-правовая регламентация организации и деятельности полномочных представителей Президента в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2016. Т. 16. № 4. С. 464.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с изм. и доп. от 19 июля 2017 г. № 325) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

<sup>3</sup> Юшков С. В. История государства и права СССР. Ч. I. Изд. четвертое. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1961. С. 82.

<sup>4</sup> Древнерусское государство и право. Учебное пособие. Под ред. Т. Е. Новицкой. М.: Издательство «Зерцало», 1998. С. 20–21.

ностей, управляли городским хозяйством, осуществляли суд и следили за правосудием. Эти функции они выполняли по поручению князя и как бы от его лица<sup>5</sup>.

В Московской Руси XV в., в условиях образования централизованного государства при Иване III, территория государства делилась на уезды, а уезды, в свою очередь, на станы и волости. В уезде управлял наместник, а в стане или волости – волостель. Наместники и волостели присылались из Москвы<sup>6</sup>, т.е. наместников и волостелей на должности назначал Великий князь. Основной их задачей было производство суда над населением, поддержание в порядке оборонительных сооружений и борьба с разбоями.

Наместники назначались сначала бессрочно. Они не получали жалованья, а обеспечивались всем необходимым за счет поборов с подвластного населения. В их пользу поступали также некоторые судебные пошлины. Таким образом, наместники получали территории в кормление, т.е. кормились с них. Назначение на должность наместника или волостеля было поощрением со стороны Великого князя и давало возможность служилым людям улучшить свое материальное положение. Подобный порядок вел к злоупотреблениям наместников. Для борьбы с этим явлением были введены специальные нормы – в грамотах указывалось, сколько и чего может требовать наместник от населения; срок их деятельности стал ограничиваться одним-двумя годами. Однако и это не избавило от злоупотреблений: источники свидетельствуют о том, что обычным явлением были жалобы населения на наместников и волостелей.

На рубеже XV–XVI вв. создается институт городских приказчиков. Несмотря на то, что это были представители администрации Великого князя Московского, назначались они обычно из числа местного дворянства («детей боярских»). Городовые приказчики ведали непосредственно городскими крепостями, выполняя по сути функции военных комендантов. Однако постепенно их функции военно-административного управления на местах стали расширяться, в них включались: строительство дорог, мостов, обеспечение военных перевозок и хранение оружия, и главное – проведение уездной мобилизации крестьянского и городского ополчений.

В конце XVI в. в царствование Ивана Грозного получает развитие новая воеводская форма местного управления. Области Московского государства в административном отношении разделялись на несколько разрядов, или степеней. Значительнейшие из них: Новгород Великий, Казань и Сибирь, а потом Белгородский полк – составляли высшую ступень. Наместники и воеводы этих областей имели огромное значение. Как наместники пограничных областей, они заведовали и дипломатической частью: вели

переговоры со Швецией, Персией, Хивой, Бухарой<sup>7</sup>. Вместе с тем, воеводы утверждаются не только в пограничных городах, но и во внутренних областях страны (на Двине, Вологде, Белоозере и т. д.). Воеводы назначались Царем и Боярской думой обычно на короткий срок (один-два года). В большие уезды посылалось несколько воевод.

Функции воевод, определяемые особыми инструкциями или наказами, были разнообразны. К общим обязанностям относились: военное дело; суд и управа над всеми жителями города и уезда, кроме тех, которые имели особые жалованные грамоты, освобождавшие их от наместничьего суда; дела полицейские: надзор за казенными постройками и за городскими строениями, прокладка новых дорог и надзор за их исправным содержанием, охрана городов от пожаров, высший надзор за порядком и тишиной, чтобы не было «бою, грабежа, корчмы, распутства, непозволенной игры и проч., чтобы не укрывались беглые»<sup>8</sup>. Воеводы обязаны были наблюдать за правильным заселением земель вверенной области, чтобы крестьяне не оставляли необработанными земли и не переходили с одной земли на другую в неурочные сроки. В новозаселенных областях, особенно в Сибири и украинских городах, наместники и воеводы должны были ежегодно присылать в Москву ведомости, указывавшие сколько распаханно земли, сколько засеяно и снято хлеба. В ведении воеводы было попечение и о торговле: он обязан был смотреть, чтобы торговля производилась в установленных местах и в установленное время, чтобы не было контрабанды, чтобы меры и веса были в исправном состоянии. Воеводы обеспечивали казенные интересы, управляли казенными оброчными статьями и промыслами, осуществляли надзор за сбором податей и пошлин и за отправлением повинностей, надзор за таможенным и кабацким управлением.

С.В. Юшков обратил внимание на постепенное усиление власти представителей главы государства на местах. Вначале воеводы не вмешивались в губное и земское самоуправление; они, как представители центральной власти, только наблюдали за деятельностью губных и земских органов. Но с течением времени власть воевод усилилась, и вмешательство их в губное и земское самоуправление стало значительным. Воеводы подчинили себе губные учреждения и сделали губных старост и целовальников своими помощниками; они подчинили себе и органы земского самоуправления в их полицейских функциях. За исполнение своих обязанностей воеводы и их помощники получали жалованье (в добавление к тому, что они, как и все служилые люди, владели вотчинами и поместьями). Воеводам запрещалось брать кормы с жителей. Запрещалось им и «заставлять жителей что-либо на себя делать»<sup>9</sup>. Однако систематические по-

<sup>5</sup> Древнерусское государство и право. Учебное пособие. Под ред. Т. Е. Новицкой. М.: Издательство «Зерцало», 1998. С. С. 25.

<sup>6</sup> История России: народ и власть. СПб.: Издательство «Лань», 1997. С. 194.

<sup>7</sup> Стешенко Л. А., Шамба Т. М. История государства и права России: Академический курс. В 2 т. Т. I. М., 2003. С. 283.

<sup>8</sup> Стешенко Л. А., Шамба Т. М. Указ. соч. С. 285.

<sup>9</sup> Юшков С. В. История государства и права СССР. Ч. I. Изд. четвертое. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1961. С. 297.

боры и вымогательства воевод часто вызывали волнения населения.

Сосредоточение местного управления в руках воевод в XVII в. сопровождалось также его милитаризацией. Управление огромной страной с ее более чем 250 уездами, а в восточных районах их размеры были очень велики, представляло большие трудности. Это вызвало формирование более крупных административно-территориальных единиц, так называемых разрядов. В конце 70-х – 80-х гг. XVII в. шел процесс создания военных округов – «разрядов», создававшихся для большего удобства в комплектовании войска и взимании налогов. Поначалу создание военных округов диктовалось необходимостью несения приграничной службы, в конце XVII в. военизированная система управления распространилась на центр государства. Так, в указанное время существовали кроме Белгородского, Севского, Новгородского, Смоленского, Казанского, Тобольского, Томского, Енисейского, еще и Московский, Владимирский, Тамбовский и Рязанский разряды. Именно они, как впервые убедительно показал П. Н. Милуков, были своеобразным прообразом петровских губерний, что позволяет поставить вопрос о вкладе отца и старшего брата Петра I в создание имперской административной системы<sup>10</sup>. По сути дела, разряды подготовили появление петровских губерний – промежуточного звена между центральным и уездным звеньями управления<sup>11</sup>.

В ведении воеводы находились все служилые люди, живущие в городе и уезде. Он вел подробные списки, указывая, сколько за кем имения, сколько кто получает жалованья, кто как исправно является на службу; организовывал смотры и отправлял на службу по первому требованию из Разряда. На его ответственности были все городские укрепления, крепостные пушки и разные военные и съестные казенные запасы. А в пограничных городах на воеводе лежали защита границ и отражение неприятельских набегов, высылка разъездных станиц и сторожей в степи, исправность засек и засечных крепостей<sup>12</sup>.

Появление в XVIII в. губернаторов в Российском государстве было связано с проведенной Петром I административной реформой, результатом которой стало разделение территории государства на 8 губерний. Губернаторы назначались царскими указами. Они были представителями царской администрации, и все свои решения принимали от имени Царя. В губернии, находившиеся на военном положении, назначались генерал-губернаторы, занимавшие важные должности в сухопутных войсках или на флоте. Петр I

в Ингерманландскую (переименованную в 1710 году в Санкт-Петербургскую) и Азовскую губернии назначил генерал-губернаторами светлейшего князя А.Д. Меншикова и генерал-адмирала Ф.М. Апраксина. Назначенные им руководители остальных 6 губерний именовались в царском указе от 18 декабря 1708 года губернаторами. Каких-либо особых полномочий, по сравнению с губернаторами, генерал-губернаторы не получили.

В отличие от воевод, действовавших на основе персональных наказов, губернаторы управляли на основе постоянных инструкций, общеобязательных для всей губернии. Но круг их деятельности был ничуть не меньше, чем у воевод. По условиям реформы 1708 года все губернаторы и генерал-губернаторы получили обширные полномочия в административной, военной, финансовой и судебной сферах. Они управляли гражданскими учреждениями, командовали полицией, занимались размещением и обеспечением войск, находившихся на подведомственной им территории. Инструкции возлагали на губернаторов надзор и в области финансового управления, торговли и хозяйства губерний. Им строжайше предписывалось «не допускать никакого убавления в доходах»<sup>13</sup>.

К концу царствования Петра I в 1725 году в Российской Империи насчитывалось 11 губерний, из которых 4 (Санкт-Петербургская, Рижская, Ревельская и Киевская) управлялись генерал-губернаторами, а остальные 7 губерний (Архангельская, Архангелогородская, Воронежская, Казанская, Московская, Смоленская и Сибирская) – губернаторами<sup>14</sup>.

В первые годы царствования Екатерины II произошло уточнение должностных обязанностей губернаторов и столичных генерал-губернаторов. В соответствии с «Наставлением губернаторам» от 21 апреля 1764 г.<sup>15</sup> и «Наставлением Московскому и Санкт-Петербургскому генерал-губернаторам» от 12 января 1765 г.<sup>16</sup> губернатор «как поверенная от НАС особа и как глава и хозяин всей врученной в смотрение ему губернии» подчинялся исключительно Верховной власти и Сенату. Губернаторам предписывалось «не дремлющим оком в губернии своей» надзирать за должным исполнением местной администрацией «с возможным радением» своих должностных обязанностей, обеспечивать правосудие и истину в судопроизводстве.

Массовое восстание самых разных слоев населения в 1773–1775 годах под руководством Е. И. Пугачева продемонстрировало, при видимой надежности, все слабости системы местного административ-

<sup>10</sup> История России: народ и власть. СПб.: Издательство «Лань», 1997. С. 313-314.

<sup>11</sup> История России с древнейших времен до наших дней: учебник / А.Н. Сахаров, А.Н. Боханов, В.А. Шестаков; под ред. А.Н. Сахарова. М.: Проспект, 2016. 766 с.

<sup>12</sup> Стешенко Л. А., Шамба Т. М. История государства и права России: Академический курс. В 2 т. Т. I. М., 2003. С. 286.

<sup>13</sup> Стешенко Л. А., Шамба Т. М. История государства и права России: Академический курс. В 2 т. Т. I. М., 2003. С. 481.

<sup>14</sup> Пименов А. Н. Реформы государственного управления в царствование Петра Великого // Проблемы современной науки. 2015. № 18. С. 93–99.

<sup>15</sup> Наставление Губернаторам от 21 апреля 1764 г. // Законодательство Екатерины II. Т. I. М.: «Юридическая литература», 2000. С. 338–343.

<sup>16</sup> Наставление Московскому и Санкт-Петербургскому Губернаторам от 12 января 1765 г. // Законодательство Екатерины II. Т. I. М.: «Юридическая литература», 2000. С. 351–353.

ного управления в экстремальных ситуациях. Правительство Екатерины II стало спешно искать новые формы управления обширной империей, пытаясь при этом разделить три разнонаправленные группы управленческой деятельности: административно-полицейскую, финансово-хозяйственную и судебную.

В 1775 году в стране началась губернская реформа. В соответствии с «Учреждением для управления губерний Всероссийской империи»<sup>17</sup> страна была разделена на губернии (или наместничества). Губернии, в свою очередь, разделялись на области или провинции, имевшие в своем составе уезды или округа. Возглавляли губернии (наместничества) наместники (главнокомандующие, генерал-губернаторы). Полномочия каждого из них определялись самой Императрицей, либо по ее поручению Сенатом.

Главной обязанностью наместников (генерал-губернаторов) стал надзор и контроль над законным и скорым исполнением правительственных постановлений всеми местными административными и судебными учреждениями, с правом вмешательства в случае необходимости в их текущую деятельность.

На генерал-губернатора возлагались ответственность за благополучие населения края, вверенного в его управление, организация снабжения местных жителей необходимым продовольствием, предотвращение болезней и эпидемий. Поскольку большинство наместничеств (генерал-губернаторств) занимали пограничное положение, «Учреждение о губерниях» выделяло среди обязанностей главных начальников губерний военно-административный аспект их деятельности. Так, наместник следил за рекрутским набором, проявлял особое и пристальное внимание к соседним государствам («бдение от соседей») и при необходимости руководил действиями войск, направленных на отражение внешней агрессии («в случае нужды берет надлежащие меры военные»). Если же командование армейскими подразделениями поручалось другому лицу, то снабжение войск всем необходимым являлось прямой обязанностью генерал-губернатора той территории, где велись военные действия, либо возникала угроза их начала<sup>18</sup>.

Под контроль генерал-губернаторов была поставлена и доходная часть бюджета возглавляемых ими административно-территориальных образований. В 1791 г. они получили также право назначать смотрителей на казенные винокуренные заводы, контролировать деятельность частных таких заводов и доходы от продажи спиртных напитков. 19 января 1794 года генерал-губернаторов обязали ежемесячно представлять Императрице ведомости о сборе личных и окладных недоимок и взыскивать их.

Таким образом, новое разделение территории государства в результате реформы 1775–1785 годов вывело административную структуру Российской Империи на иной, более управляемый с точки зрения верховной власти уровень. Она стала делиться на 38 наместничеств, 3 губернии на правах наместничества (Санкт-Петербургскую, Московскую и Псковскую) и 1 область на правах наместничества (Таврическую). Процесс учреждения наместничеств продолжался и после 1785 года<sup>19</sup>.

Институт генерал-губернатора был упразднен Павлом I. Однако трёхуровневая структура управления (император–министры–губернаторы военные и гражданские), формировавшаяся в Империи с первых лет XIX века, не сумела обеспечить эффективного функционирования всей властной вертикали в условиях непрерывных войн, в которые была вовлечена Россия в 1804–1815 годах. Активная внешняя политика потребовала мобилизации всех материальных, людских и финансовых ресурсов страны.

Выход власти нашли в частичном восстановлении фактически упразднённого Павлом I института генерал-губернаторов и в поэтапном переходе на завоеванных и отдалённых от административного центра территориях к иной управленческой вертикали: император – генерал-губернаторы – губернаторы военные, а затем и гражданские. При этом вторая управленческая вертикаль вовсе не отменяла формировавшуюся параллельно первую, а на первых порах, подстраховывала её. В итоге, в царствование Александра I объективно был сделан реальный шаг в направлении поиска оптимального соотношения ведомственного принципа управления страной с территориальным принципом. Субъективной же причиной восстановления прежнего института генерал-губернаторской власти ряд ученых называют личные опасения Александра I, взшедшего на престол в результате дворцового переворота 1801 года, стать заложником создаваемой им же министерской системы управления. В лице генерал-губернаторов он видел определённый противовес неуклонно нарастающему всевластию министров<sup>20</sup>.

Однако намерение императора Александра I и ряда сановников из его ближайшего окружения распространить возрождаемый властный институт на всю территорию Империи, как это было во времена Екатерины II, не нашло поддержки ни у большинства российских министров, ни у сменившего его императора Николая I. Во второй четверти XIX века в годы его правления определились новые тенденции в территориальной модернизации Империи. Был окончательно осуществлён выбор базовой модели управ-

<sup>17</sup> Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи от 7 ноября 1775 г. // Законодательство Екатерины II. Т. I. М.: «Юридическая литература», 2000. С. 380–469.

<sup>18</sup> Кошман В. А. Институт наместничества времен правления Екатерины II // Вестник Российского университета кооперации. 2017. № 2 (28). С. 117–122.

<sup>19</sup> Злобин Ю.П. Институт генерал-губернаторов в России в XVIII веке: становление и развитие // Вестник Оренбургского государственного университета. 2010. № 4 (110). С. 7.

<sup>20</sup> Ефимова В.В. Причины введения и отмены генерал-губернаторств при Александре I // Труды Исторического факультета Санкт-Петербургского университета. 2012. № 11. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/prichiny-vvedeniya-i-otmeny-general-gubernatorstv-pri-aleksandre-i> (дата обращения: 15.09.2017).

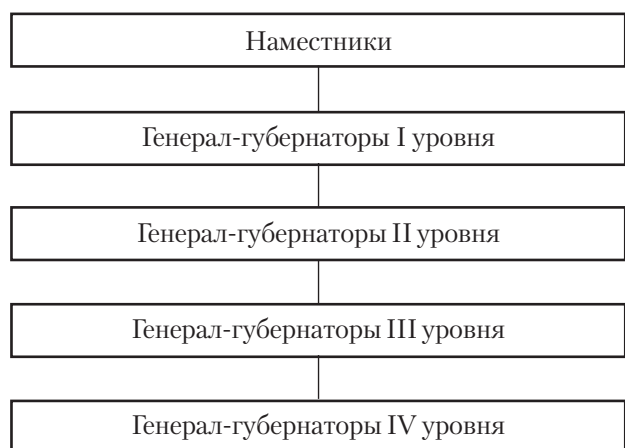


ления страной: самодержавная монархия сделала окончательный выбор в пользу централизованного управления, опираясь, главным образом, на министерства. Генерал-губернаторства и наместничества при этом не были упразднены и продолжали существовать. Но совершенно чётко определился их новый статус, как инструмента окраинного и особого не типичного управления. Генерал-губернаторства и наместничества представляли собой разнотипную совокупность административных единиц, неравнозначных по территории, плотности жителей, уровню социально-экономического развития, сословному и этно-конфессиональному составу населения.

29 мая 1853 года Николай I утвердил «Общую инструкцию генерал-губернаторам», которая составила правовую основу их деятельности и оставалась неизменной до ликвидации этого властного института в 1917 году. Согласно вышеуказанному документу, региональные администраторы получили значительный объём надзорных функций с правом вмешательства в работу подведомственных административных и судебных учреждений на территориях, вверенных им в управление<sup>21</sup>.

В отдельные периоды в структуре наместничеств учреждались генерал-губернаторства, руководители которых находились в прямом подчинении у наместников

#### Структура генерал-губернаторства



Генерал-губернаторы I уровня состояли из членов императорской фамилии, личных друзей монархов, опытных администраторов и талантливых военачальников, были немногочисленны (15 чел.), а в период правления Александра III фактически прекратили существование.

Генерал-губернаторы II уровня были представлены генерал-губернаторами, командовавшими в первой половине XIX века отдельными корпусами, а после военной реформы 1862-1874 годов – войсками военных округов. В подчинении у них находились губернаторы и начальники областей как гражданские, так и военные (108 чел.).

Они представляли сразу две ветви власти – военную и гражданскую и в большинстве своем были опытными военачальниками. Это был самый многочисленный отряд, который неуклонно увеличивался.

Генерал-губернаторы III уровня – это военные генерал-губернаторы, в подчинении у которых находились гражданские администрации и полиция, но их распоряжения были обязаны выполнять все воинские начальники, за исключением главнокомандующих. В их число входили генерал-губернаторы столиц, бывшие министры, перемещённые на эту должность, штатские чиновники, не имевшие генеральского чина. Так же как и наместники, военные генерал-губернаторы были относительно немногочисленной группой (23 чел.).

Генерал-губернаторы IV уровня осуществляли руководство гражданскими администрациями и полицейскими формированиями, но не имели в подчинении войск (57 чел.). Эта группа, в сравнении с другими, была самой многочисленной при Александре I (23 чел.), затем стала неуклонно сокращаться, но в царствование Николая II вновь несколько выросла численно (20 чел.)<sup>22</sup>.

Падение династии Романовых и распад Российской Империи повлек за собой упразднение института генерал-губернаторов.

После революции 1917 г. для обеспечения проведения решений центральных органов советской власти в жизнь на места направлялись специально уполномоченные комиссары, сотрудники ВЧК и других органов, которые действовали согласно выданным им мандатам, и, зачастую, опирались в своих действиях не на законы, которых в переходный период, как правило, просто не было, а руководствовались «революционной совестью и революционным правосознанием». Главной идеей большевиков в концепции территориального строительства становится формирование корпуса политических комиссаров как основных носителей и распространителей коммунистической идеологии в регионах. Именно комиссары с 1917 г. стали полномочными представителями Центра, обеспечивая приведение в жизнь его политики на местах.

Уже с первых дней становления и развития СССР ведущую роль в управлении государством играла Коммунистическая партия, став, в лице соответствующих партийных органов, главным контролером и проводником политики и интересов центральной власти в республиках. В Конституции СССР 1936 года впервые было закреплено руководящее положение Коммунистической партии, а главным направлением развития политической системы стало усиление роли партийного аппарата и сосредоточение в его руках реальной власти.

Функционировавшая на местах параллельно система территориальных партийных органов дублиро-

<sup>21</sup> Злобин Ю.П. Генерал-губернаторства в системе российского регионального управления в XIX начале XX века // Вестник ОГУ. 2014. № 7 (168). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/general-gubernatorstva-v-sisteme-rossiyskogo-regionalnogo-upravleniya-v-xix-nachale-xx-veka> (дата обращения: 15.09.2017).

<sup>22</sup> Злобин Ю.П. Социокультурная характеристика генерал-губернаторского корпуса России в XIX – начале XX века // Вестник Оренбургского государственного университета. 2013. № 7 (156). С. 38.

вала государственные органы власти. Первым лицом в каждой административной территориальной единице «де факто» был первый секретарь соответствующего партийного комитета. Глава местного органа государственной власти являлся лишь вторым по значимости руководителем. В состав парткомов входили руководители важнейших местных хозяйств, административно-политических учреждений (ГПУ, милиции, прокуратуры, профсоюзов), что позволяло им корректировать решение любых задач на подведомственных территориях. Важнейшие политические и управленческие решения вначале принимались в партийном порядке и только затем оформлялись в виде актов органов государственной власти<sup>23</sup>.

Таким образом, в СССР функцию политического посредника между руководством страны и регионами, роль стержня вертикали власти осуществляли областные (республиканские) комитеты Коммунистической партии во главе с первыми секретарями, которые осуществляли политический надзор на местах, некогда вменяемый в обязанность «государевым наместникам» (генерал-губернаторам) в Российской Империи. Однако, если в дореволюционной России институт наместничества (генерал-губернаторства) в первую очередь вводился на окраинных или в «мятежных» (потенциально опасных для целостности государства) территориях, в советский период партийный надзор на местах имел повсеместный характер.

Развитие современного института представителя главы государства в России началось после распада СССР.

Первое упоминание об аппаратах представителей главы государства на местах встречается в распоряжении Президента РСФСР от 02.09.1991 № 34-рп «Об утверждении Временного положения о представительствах Президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»<sup>24</sup>, где устанавливалось, что постоянный представитель Президента РСФСР в республике в составе РСФСР формирует рабочий аппарат представительства, утверждает правила внутреннего распорядка, структуру и штатное расписание в пределах утверждаемой Президентом РСФСР сметы расходов.

Отправной точкой формирования современного института представительства органов государственной власти субъектов Российской Федерации стал

Указ Президента РФ от 2 апреля 1992 года № 323 «О представительствах администраций краев и областей при Правительстве Российской Федерации»<sup>25</sup>, закрепивший право субъектов Российской Федерации иметь свои представительства в Москве. В соответствии с Указом Президента РФ от 05.02.1993 г. № 186 «О представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге»<sup>26</sup>, представители Президента РФ со своими аппаратами вошли в структуру Управления Администрации Президента РФ по работе с территориями, представителями Президента РФ, связям с Верховным Советом РФ.

Особому регулированию в 1995-1996 гг. подвергались вопросы обеспечения деятельности представителей Президента РФ в так называемых «неспокойных» регионах-субъектах РФ. В таких субъектах РФ полномочные представители главы государства были наделены более значительными полномочиями в отношении своих аппаратов, к обеспечению их деятельности были широко привлечены военизированные структуры, а сами аппараты обладали особым правовым статусом.

Так, Указ Президента РФ от 29.08.1995 г. № 886 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Чеченской Республике»<sup>27</sup> послужил основанием для создания на территории Чеченской Республики постоянно действующего представительства. Федеральные исполнительные органы государственной власти были обязаны командировать в распоряжение полномочного представителя Президента РФ в Чеченской Республике по его запросам своих сотрудников и специалистов. Информационно-аналитическое, правовое и иное обеспечение деятельности полномочного представителя Президента РФ в Чечне организовывал Совет Безопасности РФ с привлечением структурных подразделений Администрации Президента РФ и иных органов, а финансовое – Управление делами Президента РФ.

Особенность статуса представительства, учрежденного Указом Президента РФ от 19.10.1996 г. № 1474 «Об организации деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Республике Северная Осетия-Алания и Республике Ингушетия»<sup>28</sup>, была обусловлена его важнейши-

<sup>23</sup> Носова Н.П. Государственные институты России в IX–XX вв. (опыт истории государственного управления): учебник 2-е изд., доп. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2010. 416 с.

<sup>24</sup> Распоряжение Президента РСФСР от 02.09.1991 № 34-рп «Об утверждении Временного положения о представительствах Президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]: правовой сайт. 2017. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.12.2017).

<sup>25</sup> Указ Президента РФ от 2 апреля 1992 г. № 323 «О представительствах администраций краев и областей при Правительстве Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15 ст. 826.

<sup>26</sup> Указ Президента РФ от 05.02.1993 г. № 186 «О представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]: правовой сайт. 2017. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.12.2017).

<sup>27</sup> Указ Президента РФ от 29.08.1995 г. № 886 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Чеченской Республике» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]: правовой сайт. 2017. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.12.2017).

<sup>28</sup> Указ Президента РФ от 19.10.1996 г. № 1474 «Об организации деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Республике Северная Осетия-Алания и Республике Ингушетия» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]: правовой сайт. 2016. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.12.2017).

ми функциями по предотвращению осетино-ингушского конфликта октября-ноября 1992 г. и нейтрализации его последствий. Для заключения договоров на выполнение строительно-восстановительных работ и контроля их выполнения дополнительно была создана дирекция, структуру и штатное расписание которой утверждал полномочный представитель главы государства в данном регионе. В итоге предельная численность аппарата и дирекции достигла 108 единиц.

Дальнейшее развитие институт представителя главы государства в России получил в конце 90-х – начале 2000-х гг.

Указом Президента РФ от 09.07.1997 г. № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации»<sup>29</sup> впервые нормативно был установлен конкретный перечень правомочий полномочных представителей Президента РФ в регионах России в отношении своих аппаратов и их сотрудников. Эти правомочия состояли: в руководстве деятельностью аппаратов; представлении на утверждение руководителя Администрации Президента РФ структур и штатных расписаний аппаратов; утверждении должностных инструкций работников аппаратов; представлении заместителю руководителя Администрации Президента РФ кандидатур для назначения на должности работников аппаратов, а равно во внесении предложений об освобождении от должностей, о поощрении работников аппаратов и применении к ним мер дисциплинарных взысканий; подписании служебной документации; издании распоряжений по вопросам деятельности аппаратов; решении вопросов о командировании работников аппаратов в пределах России.

Данный документ уделял значительное внимание определению места размещения аппаратов полномочных представителей Президента РФ. Так, они размещались в столице субъекта РФ либо в административном центре субъекта РФ, находящихся в соответствующих регионах. Место размещения аппарата в случае осуществления деятельности полномочного представителя Президента РФ в регионе, включающем в себя несколько субъектов РФ, определялось указом главы государства о его назначении. Нововведением стало установление права полномочных представителей главы государства на местах образовывать совещательные и консультативные органы, но только в случае необходимости. Отдельное место отводится аппаратам полномочных представителей Президента РФ в регионах страны, которые, находясь в составе Администрации Президента РФ, были призваны непосредственно обеспечивать деятельность полномочных представителей Президента РФ в регионах РФ.

С 2000 г. был введен институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

В соответствии с Указом Президента РФ от 13.05.2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»<sup>30</sup>, непосредственное обеспечение деятельности полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе осуществляет его аппарат, являющийся самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ. Структуру и штатную численность аппарата, а равно количество заместителей представителя главы государства в федеральном округе определяет руководитель Администрации Президента РФ.

Таким образом, исследование показало, что институт представительства главы государства на местах в России имеет многовековую традицию, которая обусловлена огромным территориальным пространством Российского государства и тенденцией к централизации и укреплению верховной власти. Этот политический институт призван был обеспечить повышение эффективности управления. История его формирования и развития прошла несколько этапов.

Политический институт представительства главы государства на местах зарождался уже со времен создания Древнерусского государства. Еще в X веке Великий князь назначал посадников, наместников и волостелей, которые являлись представителями княжеской администрации на местах. Уже на этом этапе изучаемый институт должен был стать способом укрепления власти главы государства на местах, способствующим территориальному единению.

Институт наместников и волостелей развивался и при Иване III. В Московской Руси XV в. в условиях образования централизованного государства наместники и волостели присылались из Москвы. Но, будучи назначенными на должность Великим князем, они не получали жалования от князя и кормились за счет поборов с населения. Система кормлений часто порождала произвол. На рубеже XV–XVI вв. создается институт городских приказчиков. Несмотря на то, что это были представители администрации Великого князя Московского, назначались они обычно из числа местного дворянства («детей боярских») и выполняли по сути функции военных комендантов.

При Иване IV особые функции представителя главы государства стали выполнять воеводы, действовавшие на основе персональных наказов и получавшие жалованье. Развитие института представителя главы государства во второй половине XVII в. было связано с появлением военных округов («разрядов») и укреплением воеводского управления. Первоначально воеводы утверждались в пограничных городах, но в дальнейшем – и во внутренних областях страны, и постепенно подчинили себе губные и земские органы местного самоуправления.

<sup>29</sup> Указ Президента РФ от 09.07.1997 г. № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]: правовой сайт. 2016. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.12.2017).

<sup>30</sup> Указ Президента РФ от 13.05.2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

В XVIII-XIX вв. происходило формирование губернской системы управления; в губернии, находившиеся на военном положении, назначались генерал-губернаторы, занимавшие важные должности в сухопутных войсках или на флоте. В отличие от воевод, губернаторы управляли на основе постоянных инструкций, общеобязательных для всей губернии. В первые годы царствования Екатерины II произошло уточнение должностных обязанностей губернаторов и столичных генерал-губернаторов.

В царствование Александра I был сделан шаг в направлении поиска оптимального соотношения ведомственного принципа управления страной с территориальным принципом, была восстановлена отмененная чуть ранее Павлом I система генерал-губернаторств: тогда в лице генерал-губернаторов был найден определённый противовес неуклонно нараставшему всевластию министров. Во второй же четверти XIX века самодержавная монархия сделала окончательный выбор в пользу централизованного управления при опоре на министерства; генерал-губернатор-

ства и наместничества приобрели новый статус окраинного и особого не типичного управления.

Падение династии Романовых и распад Российской Империи повлек за собой упразднение института генерал-губернаторов. С 1917 г. полномочными представителями Центра, обеспечивающими приведение в жизнь его политики на местах, стали политкомиссары, а затем – первые секретари региональных партийных комитетов. В советский период с 1917 г. по 1991 г. происходило слияние партийной и государственной власти, партийный надзор на местах имел повсеместный характер.

Развитие современного института представителя главы государства в России началось после распада СССР. В 1991 г.-2000 г. произошло введение института представителей Президента РФ во всех субъектах РФ. Особому регулированию в 1995-1996 гг. подвергались вопросы обеспечения деятельности представителей Президента РФ в так называемых «неспокойных» регионах – субъектах РФ. А с 2000 г. был введен институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

#### Библиографический список

1. Абаева Е. А. Современная конституционно-правовая регламентация организации и деятельности полномочных представителей Президента в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2016. – Т. 16. – № 4.
2. Древнерусское государство и право. Учебное пособие. Под ред. Т. Е. Новицкой. – М.: Издательство «Зерцало», 1998. – 96 с.
3. Ефимова В. В. Причины введения и отмены генерал-губернаторств при Александре I // Труды Исторического факультета Санкт-Петербургского университета. – 2012. – № 11..
4. Законодательство Екатерины II. В двух томах. Т. I. – М.: «Юридическая литература», 2000. – 1056 с.
5. Злобин Ю. П. Генерал-губернаторства в системе российского регионального управления в XIX начале XX века // Вестник ОГУ. – 2014. – № 7 (168).
6. Злобин Ю. П. Институт генерал-губернаторов в России в XVIII веке: становление и развитие // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2010. – № 4 (110). – С. 7.
7. Злобин Ю. П. Социокультурная характеристика генерал-губернаторского корпуса России в XIX – начале XX века // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2013. – № 7 (156). – С. 38.
8. История России с древнейших времен до наших дней: учебник / А.Н. Сахаров, А.Н. Боханов, В.А. Шестаков; под ред. А.Н. Сахарова. – М.: Проспект, 2016. – 766 с.
9. История России: народ и власть. – СПб.: Издательство «Лань», 1997. – 448 с.
10. Кошман В.А. Институт наместничества времен правления Екатерины II // Вестник Российского университета кооперации. – 2017. – № 2 (28). – С. 117–122.
11. Носова Н.П. Государственные институты России в IX-XX вв. (опыт истории государственного управления): учебник 2-е изд., доп. – Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2010. – 416 с.
12. Пименов А.Н. Реформы государственного управления в царствование Петра Великого // Проблемы современной науки. – 2015. – № 18. – С. 93-99.
13. Стешенко Л.А., Шамба Т.М. История государства и права России: Академический курс. В 2 т. Т. I. – М., 2003. – 752 с.
14. Юшков С. В. История государства и права СССР. Ч. I. Изд. четвертое. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1961. – 680 с.

**Рецензент:** Бурлуцкая Е.В., проректор по научной работе Оренбургского государственного педагогического университета, д.и.н., доцент.

---

## **ИВАНОВА МАРИНА АЛЕКСАНДРОВНА**

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, zabor\_a@mail.ru

### **КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП ГЛАСНОСТИ ПРАВОСУДИЯ И ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДОВ**

#### **IVANOVA MARINA ALEXANDROVNA**

*Candidate of Law Science, associate Professor of constitutional and international law, Orenburg institute (branch) of Moscow State University named after O.E. Kutafin, Orenburg, Komsomolskaya street, 50, zabor\_a@mail.ru*

### **THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF PUBLICITY OF JUSTICE AND ACCESS TO INFORMATION COURTS ACTIVITIES**

**Аннотация.** В представленной статье автор анализирует различные подходы к пониманию принципа гласности на различных этапах развития судебной системы Российской Федерации. В настоящее время принцип гласности правосудия закреплён не только в Конституции Российской Федерации, но и в процессуальных кодексах Российской Федерации, каждый из которых определяет принцип гласности судебного разбирательства как одну из важнейших гарантий прав участников судебного разбирательства.

**Ключевые слова:** конституционные принципы правосудия; принцип гласности; транспарентность, публичность судопроизводства; открытость деятельности судов.

**Review** In this article the author analyzes various approaches to the understanding of the principle of publicity at different stages of development of the judicial system of the Russian Federation. Currently, the principle of publicity of justice is enshrined not only in the Constitution of the Russian Federation, but also in the procedural codes of the Russian Federation, each of which defines the principle of public trial as one of the most important guarantees of the rights of trial participants.

**Keywords:** constitutional principles of justice; the principle of transparency; transparency, publicity of legal proceedings; openness of courts.

Принцип гласности наряду с другими конституционными принципами правосудия составляет базу, фундамент процессуальной деятельности судов, выступая тем общим объединяющим фактором, который лежит в основе построения всех видов судопроизводства в современном процессуальном праве. Принцип гласности деятельности органов судебной власти в Российской Федерации способствует наиболее полной и эффективной реализации в практической деятельности конституционного принципа взаимной ответственности между государством и населением. Необходимость наличия у населения веры в справедливость и торжество закона имеет большое социальное звучание. Ее отсутствие может привести к нежелательным социальным последствиям вплоть до насильственного изменения конституционного строя<sup>1</sup>.

На всех этапах развития судебной власти в России действие принципа гласности неразрывно связывалось с такими принципами судопроизводства как непосредственность, устность, отражение чему можно найти даже в самых ранних правовых актах (в «Русской правде», Псковской судной грамоте и т.д.).

Особую значимость принципу гласности придавали и в период Судебной реформы 1864 г. Большин-

ство современников, говоря о значении проведенного в Уставе гражданского судопроизводства начала гласности (публичности), расценивало этот принцип едва ли не «единственным обеспечением правильного суда, которого мы можем искать в России. Там, где нет образованного сословия судей, где правительственный контроль невозможен по самому свойству судебных учреждений, там остается одна надежда на контроль общественный... Общественное мнение, как бы оно ни было незрело и ничтожно, всегда представляет нравственную силу, которая должна поднять и уровень судей. В гласности судопроизводства мы полагаем главное значение настоящего преобразования»<sup>2</sup>.

В советский период российской государственности с учетом классово-политических начал деятельности суда легальное правосудие должно было осуществляться гласно. Так, в ГПК РСФСР 1923 г. в ст. 94 предусматривалось, что разбирательство дела происходит «публично и устно». Данные положения были использованы и при создании ГПК РСФСР 1964 г. Гласный процесс способствовал выяснению истины, он обеспечивал выполнение советским судом его воспитательной задачи, так как судьи имели возможность правильно разобраться в обстоятель-

<sup>1</sup> Мелехин А.В. Судебная власть Российской Федерации: курс лекций // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Блинов И.А. Судебная реформа 20 ноября 1864 г.: Ист.-юрид. очерк Ив. Блинова. Пг., 1914. С. 98.

ствах дела и верно их оценить, а присутствующие в зале судебного заседания имели возможность ознакомиться со всеми обстоятельствами дела.

В настоящее время принцип гласности правосудия закреплен не только в Конституции Российской Федерации, но и в процессуальных кодексах Российской Федерации, каждый из которых определяет принцип гласности судебного разбирательства как одну из важнейших гарантий прав участников судебного разбирательства.

Большое внимание данному принципу уделено и в международных актах. Так, например, право на гласное рассмотрение дела закреплено в ст. 10 Всеобщей декларации прав человека. В ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах говорится, что каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе, на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Аналогичное положение закреплено и в ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Европейский суд по правам человека не раз отмечал, что открытость судебного разбирательства направлена на защиту от тайного правосудия, не подпадающего под контроль общественности, и что она является одним из средств сохранения доверия в судах всех уровней. В частности в решении по делу «Претто и другие» от 8 декабря 1983 г. Европейский суд указал, что публичность судебного разбирательства защищает стороны от тайного отправления правосудия, обеспечивает общественный контроль и представляет собой гарантию доверия к судам. Гласность судебного разбирательства как основополагающий принцип судопроизводства имеет институциональное значение для обеспечения конституционной законности при отправлении правосудия<sup>3</sup>.

Открытость относится к основным принципам судопроизводства, что признается большинством современных государств и находит свое закрепление в основных законах. Так, например, ст. 120 Конституции Испании от 29 декабря 1978 года, устанавливает гласность судебного разбирательства в качестве базового принципа испанского законодательства, который определяется в качестве основной гарантии контроля за деятельностью органов правосудия. Конституционный Суд Испании в своем постановлении от 10 июня 1987 г. № STC 96/1987 разъяснил, что публичность - это гарантия того, что процесс с одной стороны, защищает права, но и не умаляет право на справедливый общественный контроль за деятельностью суда, а также способствует поддержанию всеобщего доверия к судам. Принципа гласности, по мнению Конституционного суда Испании - этот фунда-

мент разумного процесса и одна из основ правового государства<sup>4</sup>. Однако, ст. 120.1 Конституции Испании устанавливает, что исключения из принципа гласности возможны только в случаях, прямо указанных в законе. Принцип гласности, как руководящий принцип процессуальной деятельности судебной власти регулируется органическим законом о судебной системе (*Ley Organica del Poder Judicial*), в котором устанавливается, что принцип гласности может быть ограничен в интересах всего общества в целом и в интересах сторон, участвующих в процессе. Уголовно-процессуальный кодекс Испании устанавливает, что «заседания будут проходить за закрытыми дверями, если это необходимо по соображениям морали, общественного порядка или уважения человека, пострадавшего от преступления или его семьи»<sup>5</sup>.

В российской юридической науке для обозначения принципа гласности используются такие взаимосвязанные понятия как «гласность», «публичность», «открытость», «транспарентность». Но, не смотря на кажущуюся, на первый взгляд тождественность данных понятий, все-таки они не являются синонимами. Это подтверждает и анализ действующего законодательства, и мнение ученых по данной проблеме. Не совпадает и содержание принципов, определяемых этими понятиями, потому что они связаны с отражением различных аспектов организации и деятельности судебной власти.

В соответствии со ст. 123 Конституции РФ разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом судебном заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом. Таким образом, в Конституции РФ использован термин «открытость», и в науке конституционного права сформулирован принцип открытости судебного разбирательства. Термин «открытость» означает - ничем не огражденный, не защищенный; свободный для доступа; доступный для посторонних, доступный для всех. Таким образом, принцип открытости в большей мере характеризует деятельность суда по организации процесса рассмотрения конкретного дела, при котором обеспечивается возможность присутствия средств массовой информации и граждан. Данный принцип в процессе рассмотрения дела обеспечивает для лиц реальную доступность процесса как возможность для одних участвовать в процессе, а для других – присутствовать и слушать, делать записи, производить аудио- и видеозаписи. Во-вторых, понятие «открытость» применимо к судебному решению и означает возможность сторон и других заинтересованных лиц ознакомиться с содержанием судебных решений.

В процессуальном законодательстве закреплен принцип гласности судебного разбирательства. Однако содержание данного принципа не раскрывается. Анализ норм процессуального законодательства показывает, что гласность определяет через термин «от-

<sup>3</sup> Alicia Amer Martin La publicidad de las actuaciones judiciales. URL: [http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/11742-la-publicidad-de-las-actuaciones-judiciales/#\\_Toc476916337](http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/11742-la-publicidad-de-las-actuaciones-judiciales/#_Toc476916337) (дата обращения: 20.12.2017).

<sup>4</sup> Alicia Amer Martin La publicidad de las actuaciones judiciales. URL: [http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/11742-la-publicidad-de-las-actuaciones-judiciales/#\\_Toc476916337](http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/11742-la-publicidad-de-las-actuaciones-judiciales/#_Toc476916337) (дата обращения: 20.12.2017).

<sup>5</sup> Alicia Amer Martin La publicidad de las actuaciones judiciales. URL: [http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/11742-la-publicidad-de-las-actuaciones-judiciales/#\\_Toc476916337](http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/11742-la-publicidad-de-las-actuaciones-judiciales/#_Toc476916337) (дата обращения: 20.12.2017).

крытый». Статья 10 ГПК РФ<sup>6</sup>, статья 11 АПК РФ<sup>7</sup> именуется «Гласность судебного разбирательства» и устанавливают, что разбирательство дел во всех судах открытое. Статья 11 КАС РФ<sup>8</sup> называется «Гласность и открытость судебного разбирательства» и дублирует положения статей ГПК РФ и АПК РФ. Аналогичное положение закреплено в статье 241 УПК РФ «Гласность». Примечательно, что указанная статья УПК РФ расположена не в главе 2 «Принципы уголовного судопроизводства», в главе 35 «Общие условия судебного разбирательства». Не совсем понятно, почему основополагающий принцип судопроизводства законодатель отнес к общим условиям судебного разбирательства, и значит ли это, что придает гласности не столь важное значение, как в других в процессуальных кодексах. Как верно отмечается в юридической литературе, в данной ситуации наблюдается некоторое противоречие между конституционной нормой, которая, по мнению Верховного Суда РФ, является принципом, и нормой УПК РФ, закрепляющей то же понятие не как принцип, а как общее условие, имеющее свое действие только на судебных стадиях<sup>9</sup>. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 15.06.2010 г. № 16 указывается, что при осуществлении правосудия судам следует исходить из того, что рассмотрение дела в закрытом судебном заседании по основаниям, которые не предусмотрены федеральными законами, противоречит конституционному принципу гласности судопроизводства. Таким образом, Верховный Суд РФ рассматривает гласность именно как *конституционный принцип*<sup>10</sup>. Исходя из понимания термина «принцип» как исходного начала, основополагающей идеи гласность является не общим условием, а именно принципом.

Итак, гласность – широкое понятие, применяемое в различных сферах деятельности органов государственной власти, органов государственного управления, судебной власти, средствах массовой информации. В этимологическом значении гласность определяется как открытая и полная информация всего населения о любой общественно значимой деятельности и возможность ее свободного и широкого обсуждения<sup>11</sup>. Гласность предполагает не толь-

ко возможность увидеть, услышать, записать, но еще и возможность передать информацию другим для обсуждения, то есть сделать информацию о деятельности тех или иных органов, лиц, организаций доступной для сведения широких масс общественности<sup>12</sup>.

Принцип гласности характеризует само судопроизводство, способ рассмотрения, слушания дела, непосредственно судебный процесс и, соответственно, принцип гласности судебного разбирательства следует рассматривать как одно из основных проявлений конституционного принципа транспарентности судебной власти непосредственно в процессе осуществления правосудия по конкретным делам.

В свою очередь термин «транспарентность» означает отсутствие секретности, ясность, основанную на доступности информации, информационную прозрачность. Однако, как отмечает Е.А. Малько, транспарентность правосудия – значительно более глубокое понятие, нежели просто гласное либо открытое ведение судебного разбирательства или оглашение судебного решения<sup>13</sup>. Термин «транспарентность» по мнению Е.А. Малько, является широким по объему и охватывает все стороны организации и деятельности правосудия и судебной власти. Транспарентность правосудия – демократический порядок формирования судебной системы и судейского корпуса, информированность общества о механизме функционирования судебной власти, о принимаемых ею решениях и т.д.<sup>14</sup>

В юридической литературе наряду с понятиями открытости, гласности, транспарентности, при характеристике их содержания довольно часто используют термин публичность. Термин публичность используется и в международных документах о правах человека («право... на публичное разбирательство дела... судом», «любое судебное постановление... должно быть публичным» (ст. 14(1) Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.<sup>15</sup>), «право на ...публичное разбирательство дела... судом», «судебное решение объявляется публично» (ст. 6(1) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.), «право на... публичное разбирательство» (ст. 13.9 Итогового документа Венской встречи 1986 года представителей государств участников СБСЕ 1989 г.<sup>16</sup>) и др.

<sup>6</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 30.10.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>7</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>8</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>9</sup> Епихин А.Ю. Гласность судебного разбирательства: принцип или общее условие? // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Серия: государство и право. 2014. № 18. С. 62.

<sup>10</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 г. № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» // Российская газета. 2010. 18 июня.

<sup>11</sup> Словарь русского языка С.И. Ожегова. URL: <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=5234> (дата обращения: 20.12.2017).

<sup>12</sup> Эфендиева К.К. Конституционный принцип открытости, гласности и транспарентности судебной власти // Проблемы в российском законодательстве. 2009. № 3. С. 192.

<sup>13</sup> Малько Е.А. Транспарентность правосудия как приоритет Российской гражданской процессуальной правовой политики // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 11. С. 2-7.

<sup>14</sup> Малько Е.А. Указ. соч. С. 2-7.

<sup>15</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.). URL: <http://base.garant.ru/2540295/#ixzz51yI3yvJN> (дата обращения: 20.12.2017).

<sup>16</sup> Итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств - участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания (1989) URL: <http://www.osce.org/ru/mc/40885?download=true> (дата обращения: 20.12.2017).

Под «публичностью» понимается осуществление какой-либо деятельности в присутствии публики, открытость, нечто общественное, а не частное. В наиболее общем виде публичность применяется ко всем органам государственной власти и означает служение интересам государства, интересам общества<sup>17</sup>, в противоположность частной деятельности иных субъектов. В отношении деятельности судебной власти термин «публичность» имеет специфичное содержание. Современные российские юристы различают в зависимости от лиц, которые могут быть ознакомлены с деятельностью суда, гласность для сторон и других лиц, участвующих в деле, т.е. гласность в узком смысле и гласность для народа, или публичность<sup>18</sup>.

С учетом определенной синонимичности вышеприведенных понятий открытости, гласности, прозрачности, транспарентности, публичности судопроизводства, на наш взгляд, заслуживает внимания мнение о том, чтобы для простоты и удобства отказаться от некоторых из них и свести к минимуму. Л.С. Аносова предложила использовать два термина: гласность – применительно к судебному разбирательству и открытость – в отношении деятельности суда как государственного органа<sup>19</sup>.

Именно такая итоговая формула «открытость и гласность судопроизводства» воспринята Верховным Судом РФ. Согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 13 декабря 2012 г. «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов»<sup>20</sup> открытость и гласность судопроизводства, своевременное, квалифицированное, объективное информирование общества о деятельности судов общей юрисдикции способствуют повышению уровня правовой осведомленности о судоустройстве и судопроизводстве, являются гарантией справедливого судебного разбирательства, а также обеспечивают общественный контроль за функционированием судебной власти. Открытое судебное разбирательство является одним из средств поддержания доверия общества к суду. Гласность рассматривается как конституционный принцип судопроизводства, закрепленный во всех процессуальных кодексах, т.е. в процессуальном аспекте. А открытость – с позиции обеспечения доступа к информации о деятельности судов, что, в конечном счете, обеспечивает конституционное право каждого на доступ к информации (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ), приобретает особую актуальность в современных условиях ста-

новления информационного общества и открытости органов государственной власти.

Открытость самой судебной деятельности по осуществлению правосудия по конкретным делам, доступ для каждого к любой необходимой для осуществления своих гражданских прав информации – достояние современного развития общедемократических начал в организации и деятельности судебной власти. В целях реализации рассматриваемого принципа принят Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», вступивший в силу в июле 2010 г.<sup>21</sup>

В настоящее время во всех федеральных судах общей юрисдикции, арбитражных судах, в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации созданы официальные сайты в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Основными принципами обеспечения доступа к информации о деятельности судов являются открытость и доступность информации; достоверность и своевременность предоставления информации; свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности судов любым законным способом.

Согласно Порядку организации доступа к информации о деятельности Верховного Суда Российской Федерации (утв. приказом Председателя Верховного Суда Российской Федерации от 14 января 2016 г. № 1-П) доступ к информации о деятельности Верховного Суда обеспечивается путем: присутствия граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления, в открытом судебном заседании по делам, рассматриваемым Верховным Судом; обнародования (опубликования) информации о деятельности Верховного Суда в средствах массовой информации; размещения информации на официальном сайте Верховного Суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»; размещения информации в занимаемых Верховным Судом зданиях (помещениях) в специально отведенных местах; ознакомления пользователей информацией с информацией, находящейся в архивном фонде Верховного Суда; предоставления пользователям информацией по их запросу информации в виде документированной информации, в том числе в виде электронного документа; предоставления информа-

<sup>17</sup> Добровольская Т.Н. Принципы советского уголовного процесса (вопросы теории и практики) М.: Юрид. лит-ра, 1971. С. 67.

<sup>18</sup> Гражданский процесс: учебник / Под ред. М.К. Треушников. М., 2003; Гражданский процесс / Под ред. В.А. Мусина, Н.А. Чечиной, Д. М. Чечота. М., 2001; Носырева Е.И. Значение и конституционно-нормативное содержание принципа гласности в гражданском и арбитражном судопроизводстве // Юридические записки. Вып. 19: Современные принципы гражданского права, гражданского процессуального и арбитражного процессуального права / Под ред. Е.И. Носыревой, Т.Н. Сафроновой. Воронеж, 2005.

<sup>19</sup> Аносова Л.С. Конституционный принцип гласности судопроизводства: правовое регулирование и практика реализации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

<sup>20</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13.12.2012 № 35 «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов». URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/22585.html/> (дата обращения: 20.12.2017).

<sup>21</sup> Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (ред. от 29.07.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.12.2017).



ции в устной форме – во время приема граждан, а также по телефонам справочной Верховного Суда.

Для формирования единого информационного пространства судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации была создана Государственная автоматизированная система РФ «Правосудие» – территориально распределенная автоматизированная информационная система, обеспечивающая информационную и технологическую поддержку судопроизводства на принципах поддержания требуемого баланса между потребностью граждан, общества и государства в свободном обмене информацией и необходимыми ограничениями на распространение информации. Интернет-портал сайтов мировых судей ([www.mirsudrf.ru](http://www.mirsudrf.ru)) был создан в целях консолидации информации о деятельности мировых судей и унификации формы публикуемой информации.

Функционирование единого информационного пространства федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей обеспечивается за счет использования судами унифицированных специальных программных средств, обеспечивающих автоматизацию деятельности по всему циклу судебного делопроизводства от поступления материала и до сдачи дела в архив. Это программы «Судебное делопроизводство и статистика» для федеральных судов общей юрисдикции и «АМИРС» – для мировых судей, которые интегрированы между собой.

В сети Интернет размещается не только общая информация о судах, территории, на которую рас-

пространяется их юрисдикция, структуре, полномочиях, но и о внепроцессуальных обращениях, поступивших судьям по делам, находящимся в их производстве, что укрепляет принцип независимости судей и позволяет оградить их от давления. Также публикуется информация, связанная с рассмотрением дел, в том числе образцы документов, используемых при обращении в суд; сведения о размере и порядке уплаты государственной пошлины – «калькулятор госпошлины»; о находящихся в суде делах с информацией об их движении<sup>22</sup>.

Однако, не смотря на все принятые законодательные меры по обеспечению реализации принципа гласности правосудия и права на доступ к информации о деятельности судов, на практике остается еще много проблем, тормозящих воплощение в жизнь указанных принципов или даже их нарушение. Однако, нарушение принципа гласности правосудия и права на доступ к информации о деятельности судов – одних из самых значимых конституционных принципов – не является безусловным основанием для отмены судебного решения. В связи с этим полагаем необходимым в процессуальном законодательстве раскрыть и закрепить содержание принципа гласности правосудия, а также установить в качестве основания для отмены судебного решения нарушения указанного принципа. А комплексное теоретическое осмысление принципа гласности будет способствовать повышению эффективности его реализации, функционированию открытой, независимой судебной власти, обеспечивающей защиту прав и свобод.

#### Библиографический список

1. Андрианова В.В. Обеспечение доступа к информации о деятельности судов в реализации судебной реформы / В.В. Андриянова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. – 2015. – № 2 (34). – С. 69-70.
2. Аносова Л.С. Конституционный принцип гласности судопроизводства: правовое регулирование и практика реализации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2012. – 25 с.
3. Блинов И. А. Судебная реформа 20 ноября 1864 г.: Ист.-юрид. очерк Ив. Блинова. – Пг., 1914. – 234 с.
4. Гражданский процесс: учебник / Под ред. М.К. Треушниковой. – М., 2003. – 720 с.
5. Гражданский процесс / Под ред. В.А. Мусина, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота. – М., 2001. – 544 с.
6. Добровольская Т.Н. Принципы советского уголовного процесса (вопросы теории и практики). – М.: Юрид. лит-ра, 1971. – 200 с.
7. Епихин А.Ю. Гласность судебного разбирательства: принцип или общее условие? // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Серия: государство и право. – 2014. – № 18. – С. 61-65.
8. Малько Е.А. Транспарентность правосудия как приоритет Российской гражданской процессуальной правовой политики // Арбитражный и гражданский процесс. – 2013. – № 11. – С.2-7.
9. Мелехин А.В. Судебная власть Российской Федерации: курс лекций. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2012 // СПС «КонсультантПлюс».
10. Эфендиева К.К. Конституционный принцип открытости, гласности и транспарентности судебной власти // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 3. – С. 191-193.
11. Носырева Е.И. Значение и конституционно-нормативное содержание принципа гласности в гражданском и арбитражном судопроизводстве // Юридические записки. – 2005. – № 19. – С. 128-142.
12. Alicia Amer Martin La publicidad de las actuaciones judiciales. – Режим доступа: [http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/11742-la-publicidad-de-las-actuaciones-judiciales/#\\_Toc476916337](http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/11742-la-publicidad-de-las-actuaciones-judiciales/#_Toc476916337) (дата обращения: 20.12.2017).

**Рецензия:** Воронина И.А., заведующий кафедрой теории государства и права и конституционного права Оренбургского государственного университета, к.ю.н., доцент.

<sup>22</sup> Андрианова В.В. Обеспечение доступа к информации о деятельности судов в реализации судебной реформы // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. 2015. № 2 (34). С. 69-70.

---

### **ЗВОНОВ АЛЕКСЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ**

магистрант 2 курса Оренбургского института (филиала) Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, д.50,  
z555a@mail.ru

### **КОНОВАЛОВ ВАЛЕРИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ**

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

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ДОРОЖНЫМ СТРОИТЕЛЬСТВОМ И СОДЕРЖАНИЕМ ДОРОГ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

### **ZVONOV ALEXEI ALEXANDROVICH**

The 2-year student of the Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University  
named after O.E. Kutafin (MSAL), 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50,  
z555a@mail.ru

### **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

## **LEGAL REGULATION OF MANAGEMENT OF ROAD CONSTRUCTION AND MAINTENANCE OF LOCAL ROADS**

**Аннотация.** В данной статье рассмотрены вопросы нормативно-правового регулирования дорожного хозяйства Российской Федерации, которое не в полной мере обеспечивает удовлетворение спроса пользователей автомобильных дорог. Из-за отсутствия действенных правовых решений не обеспечено адекватное финансирование дорожного хозяйства, а также эффективное управление дорожным хозяйством на всех этапах, включая анализ состояния дорожного хозяйства, принятие решений, организацию реализации принятых решений и контроль за реализацией на всех уровнях.

**Ключевые слова:** финансирование, законодательство, нормативные акты, статья, дорожные фонды, бюджет.

**Review.** In this review the questions of legal regulation of a road economy of the Russian Federation, identifying its main problems and the development of effective measures for its improvement to meet consumer demand public roads. Acting in the Russian mechanism of legal regulation of the road sector cannot be considered effective because he does not meet the demand of road users. Due to the lack of effective legal solutions to inadequate funding for road infrastructure and effective road management at all stages, including analysis of the state road management, decision making, organization of implementation of decisions and monitoring of implementation at all levels.

**Keywords:** funding, legislation, regulations, articles, road funds, budget.

Действующая система финансирования автодорожной отрасли не позволяет осуществлять финансирование строительства и реконструкции объектов дорожной отрасли и лишь обеспечивает расходы на поддержание в пригодном для эксплуатации состоянии действующих объектов дорожной отрасли (текущая финансовая обеспеченность). Практически

полностью отсутствует капитальная к финансовая обеспеченность автодорожной отрасли<sup>1</sup>. Для развития одной автодорожной сети необходимо на законодательном уровне установить систему источников финансирования путем принятия нормативных актов об учреждении целевого бюджетного фонда развития автодорожной сети, определения видов сбо-

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2009 № 2146-р (ред. от 24.10.2015) «Об утверждении программы деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» на долгосрочный период (2010-2021 годы)» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 7. Ст. 765.

ров (платежей), за счет которых будет осуществляться финансирование строительства и реконструкции объектов автодорожной отрасли.

Следует отметить, что использование налоговых платежей, поступающих в бюджеты всех уровней, в качестве источника формирования доходов для финансирования автодорожной отрасли возможно лишь в совокупности с другими источниками. При нынешнем уровне доходов дорожной отрасли, получаемых от сбора налоговых платежей, их использование возможно лишь для осуществления эксплуатации действующих объектов дорожного хозяйства. Для целей развития автодорожной сети необходимо привлечение внебюджетных источников формирования доходов.

Представляется нецелесообразным возрождение целевых бюджетных дорожных фондов в их прежнем виде. Наиболее адекватным требованиям текущего дня является подготовка предложений о более четкой бюджетной взаимосвязи между видами доходов и расходов в бюджетах соответствующего уровня. Иными словами, речь идет о создании более четкой функциональной классификации расходов третьего уровня бюджетов Российской Федерации, т.е. классификации целевых статей расходов соответствующих бюджетов, отражающих финансирование расходов бюджетов по конкретным направлениям деятельности главных распорядителей средств в пределах подразделов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Такой подход требует ежегодного участия уполномоченных органов государственного регулирования дорожной отрасли в подготовке проекта соответствующего бюджета на очередной финансовый год в части установления взаимосвязи определенных видов доходов соответствующего бюджета с расходами на нужды дорожной отрасли<sup>2</sup>. Фактически это означает законодательное закрепление соответствия функциональной принадлежности определенных видов доходов бюджета соответствующим видам расходов.

Альтернативным вариантом предложению о возрождении системы дорожных фондов может стать закрепление в соответствующем бюджете на очередной финансовый год большего количества доходных статей за уполномоченным органом государственного регулирования и/или управления в области дорожного хозяйства, являющимся главным распорядителем бюджетных средств. Это позволит главному распорядителю средств осуществлять распределение средств по подведомственным распорядителям и получателям средств, определенным ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета. В настоящее время, например, Федеральное дорожное агентство является главным распорядителем федеральных бюджетных средств, полученных только в виде доходов от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог, находя-

щихся в федеральной собственности, и средств страховых выплат при возникновении страховых случаев на федеральных автомобильных дорогах и имущественных комплексах, необходимых для их эксплуатации.

При предоставлении для развития автодорожной системы земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения федеральной собственности или земель лесного фонда государственные органы управления дорожным хозяйством должны осуществлять возмещение потерь сельскохозяйственного производства и лесного хозяйства органам Минприроды, то есть в федеральный бюджет, что нарушает принципы функционирования бюджетной системы Российской Федерации. В данной связи необходимо проработать механизм компенсации потерь сельскохозяйственного производства и лесного хозяйства Федеральным дорожным агентством с учетом положений Бюджетного кодекса РФ.

Необходимость принятия на законодательном уровне порядка резервирования земель для нужд автодорожной отрасли является на сегодняшний день одним из основных направлений совершенствования законодательства, регулирующего вопросы управления государственным имуществом при предоставлении и использовании земельных участков и объектов недвижимости в дорожном хозяйстве, залогом совершенствования правоприменительной практики в сфере государственного управления автодорожным хозяйством и обеспечения эффективного расходования бюджетных средств.

В целях обеспечения эффективного расходования бюджетных средств необходимо в первоочередном порядке внести изменения в Градостроительный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель из одной категории в другую»<sup>3</sup> в части установления возможности принятия органами исполнительной власти и местного самоуправления решений о предоставлении земельных участков, резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования.

В целях повышения эффективности использования бюджетных средств необходимо внесение изменений в Земельный кодекс РФ, Указ Президента РФ от 27.06.1998 г. № 727 «О придорожных полосах федеральных автомобильных дорог общего пользования»<sup>4</sup>.

В рамках действующего законодательства РФ при изъятии земельного участка для государственных нужд отсутствует возможность компенсации убытков собственнику, землепользователю, арендатору изъятых земельного участка путем предоставления иного земельного участка, взамен изъятых, на вне-

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2000 г. № 1038 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 3. Ст. 2351.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (часть 1). Ст. 5276.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3065.

конкурсной основе. Вместе с тем, механизм возмещения убытков, причиненных изъятием земельных участков для государственных нужд, путем предоставления взамен равноценного земельного участка в большей степени отвечает интересам управления государственным имуществом в дорожной отрасли, так как является наименее затратным.

В развитии государственного - частного партнерства в дорожной отрасли необходимо разработать и принять федеральный закон о внесении некоторых изменений в ряд законодательных актов:

- о включении в Налоговый кодекс РФ положений о специальном налоговом режиме при реализации концессионных соглашений (пока не сформулирована даже концепция такого специального налогового режима);

- об исключении из состава налогооблагаемой базы по НДС сделок по передаче в субаренду земельных участков, необходимых для размещения и эксплуатации объекта концессионного соглашения;

- о внесении изменений в Федеральный закон № 173-ФЗ от 10.12.2003 г. «О валютном регулировании и валютном контроле»<sup>5</sup> в части, касающейся упрощения процедур открытия специальных счетов и отмены резервирования значительных валютных средств при исполнении внешнеторговых сделок по импорту оборудования, связанных с реализацией концессионных соглашений.

В целях обеспечения баланса интересов в государственно-частном партнерстве в дорожной сфере следует включить в Типовое концессионное соглашение положение об оформлении прав на земельные участки, подлежащие изъятию для нужд автодорожной отрасли за счет концессионера.

Требуется максимально сократить избыточные функции учреждений, подведомственных Федеральному дорожному агентству, и оптимизировать сеть бюджетополучателей путем:

- уточнения правового статуса бюджетных учреждений, преобразовав государственные учреждения, способные функционировать в рыночной среде, в иные организационно-правовые формы;

- оптимизации (увеличение) сети автомобильных дорог, закрепляемых за ними в оперативном управлении;

- оптимизации имущественного комплекса бюд-

жетных организаций автодорожной отрасли;

- перехода на финансирование в зависимости от результатов, качества и сроков работ в дорожном хозяйстве.

Требуется рассмотреть вопрос о преобразовании учреждений, осуществляющих управление в дорожной отрасли, в территориальные органы Федерального дорожного агентства, которое повлечет за собой отграничение государственных функций от хозяйственной деятельности, присущей коммерческим организациям. В качестве другого варианта можно рассмотреть совершенствование механизмов в области государственного управления имущественным комплексом дорожного хозяйства в рамках существующей структуры управления, что позволит сохранить государственное участие в отдельных особо значимых сферах дорожной отрасли.

Необходимо оптимизировать систему в целях повышения управляемости имущественным комплексом, в связи с этим предлагается:

- освободить федеральные учреждения и предприятия от непрофильного имущества и объектов коммунально-бытового и социально-культурного назначения путем продажи их на конкурсах и аукционах, передачи в собственность субъектов РФ и муниципальных образований по месту расположения;

- осуществить приватизацию большинства унитарных предприятий дорожной отрасли, выполняющих подрядные дорожно-строительные и ремонтные работы, оказывающих автотранспортные услуги, осуществляющих подготовку профессиональных кадров для автодорожной отрасли.

При этом целесообразно сохранить участие Российской Федерации в управлении акциями акционерных обществ, созданных при приватизации упомянутых выше федеральных государственных унитарных предприятий, выполняющих подрядные работы на федеральных автомобильных дорогах:

- осуществить передачу ряда предприятий, преимущественно осуществляющих обслуживание автодорог регионального значения, в собственность субъектов РФ и муниципальных образований;

- ликвидировать отдельные учреждения, осуществляющие деятельность, непосредственно не связанную со строительством и эксплуатацией автодорог.

**Рецензент:** Рахматуллина О.В., доцент кафедры административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 10.12.2003 г № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 45. Ст. 4577.

---

### **ОСПИЧЕВ ИГОРЬ МИХАЙЛОВИЧ**

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Югорского государственного университета, 628007, г. Ханты-Мансийск, ул. Доронина, д. 8, кв. 11, [iospichev@mail.ru](mailto:iospichev@mail.ru)

### **СТРОЙКИНА ЮЛИЯ ВИКТОРОВНА**

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460001, г. Оренбург, ул. Туркестанская, д. 41, кв. 5, [yuliya.stroykina@mail.ru](mailto:yuliya.stroykina@mail.ru)

## **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ АДВОКАТА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

### **OSPICHEV IGOR MIKHAILOVICH**

PHD in Law, associate professor of the Department of state and law disciplines of Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Yugra State University", 628007, KhantMansiysksity, Doronina street, 8-11, [iospichev@mail.ru](mailto:iospichev@mail.ru)

### **STROYKINA YULIA VIKTOROVNA**

PHD in Law, associate professor of the Department of civil law and procedure of Orenburg institute (branch) of Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Kutafin Moscow State Law University (MSAL)», 46001 Russia, Orenburg City, Turkestanskaya Street, 41-5, [yuliya.stroykina@mail.ru](mailto:yuliya.stroykina@mail.ru)

## **PROVIDING THE RIGHTS OF THE ATTORNEY IN THE IMPLEMENTATION OF PROFESSIONAL ACTIVITIES**

***Аннотация.** Статья посвящена анализу проблем обеспечения прав адвоката при осуществлении профессиональной деятельности. Подчеркивается отсутствие в действующем законодательстве норм, прямо предусматривающих такое обеспечение, излагаются некоторые предложения для исправления сложившейся ситуации.*

***Ключевые слова:** адвокат, обеспечение прав, гарантии, профессиональная деятельность.*

***Review.** The article is devoted to the analysis of problems of ensuring the rights of a lawyer in the conduct of professional activities. It is emphasized that there are no provisions in the current legislation that explicitly provide for such security, some proposals are set out for correcting the current situation.*

***Keywords:** lawyer, security of rights, guarantees, professional activity.*

В Федеральном законе от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – ФЗ № 63) как таковые отсутствуют нормы об обеспечении прав адвокатов. В части 3 статьи 3 ФЗ № 63 есть оговорка о содействии адвокатской деятельности со стороны органов государственной власти, заключающемся в осуществлении финансирования деятельности адвокатов, занятых предоставлением гражданам бесплатной юридической помощи, в определенных законодательством случаях. В том числе здесь речь идет также о выделении адвокатским образованиям служебных помещений и средств связи.

Однако выделение таких помещений и средств связи, скорее, носит оттенок декларативности, фак-

тов такого рода очень мало. Что касается оказания бесплатной юридической помощи, то категории граждан, могущих претендовать на ее получение, определены в ст. 20 Федерального закона от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»<sup>2</sup> (малоимущие граждане; инвалиды I и II группы; ветераны Великой Отечественной войны, Герои Российской Федерации, Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда, Герои Труда Российской Федерации и др.).

Норма ч. 3 ст. 3 ФЗ № 63, как нам представляется, не работает в полную силу, игнорируется органами государственной власти, поскольку государство на деле направляет на такие мероприятия минимальные

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»: по сост. на 29 июля 2017 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»: по сост. на 28 ноября 2015 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.

ассигнования, а адвокатура, по сути, старается, в свою очередь, минимизировать случаи предоставления бесплатной помощи. В данной ситуации, по мнению О.Ю. Кривоносой, «наблюдается переложение на плечи адвокатуры государственной обязанности по обеспечению права на доступ к правосудию для наименее защищенного населения»<sup>3</sup>. Как отмечают Т.Т. - Алиев, С.Ф. Афанасьев, «подобным образом поступают многие страны в рамках социального партнерства с профессиональными сообществами, не входящими в систему органов государственного или местного управления. При этом договорные отношения выстраиваются на принципах равенства, взаимной выгоды и пропорциональных уступок, в частности, с применением налоговых льгот и вычетов»<sup>4</sup>. В нашем государстве этого пока нет.

Итак, обеспечение прав адвоката при осуществлении профессиональной деятельности, как процесс, прямо связанный с конституционным правом граждан на получение квалифицированной юридической помощи по гражданским делам, в настоящее время нуждается в конкретизации и проработке.

В общем виде полномочия адвоката представлены в ст. 6 ФЗ № 63. Необходимо отметить, что позиция законодателя, изложенная в ч. 1 ст. 6 рассматриваемого закона, о том, что «полномочия адвоката, участвующего в качестве представителя доверителя в конституционном, гражданском и административном судопроизводстве, а также в качестве представителя или защитника доверителя в уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях, регламентируются соответствующим процессуальным законодательством»,<sup>5</sup> еще более усложняет процедуру обеспечения прав адвоката, а также отодвигает реализацию такого обеспечения на деле.

Так называемое «соответствующее процессуальное законодательство» ограничивается регламентацией перечня полномочий адвоката (представителя) в том или ином процессе, об обеспечении прав профессиональной деятельности адвоката там, естественно, нет ни слова.

Согласно п. 3 ч. 3 ст. 6.1 ФЗ № 63 адвокат может «собирать сведения, необходимые для оказания юридической помощи, в том числе запрашивать справки, характеристики и иные документы от органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и иных организаций в порядке, предусмотренном статьей 6.1 настоящего Федерального закона. Указанные органы и орга-

низации в установленном порядке обязаны выдать адвокату запрошенные им документы или их копии»<sup>6</sup>. Эта норма в большинстве случаев не позволяет адвокату получить необходимые сведения. К примеру, отвечая на запрос адвоката, предприятие вправе отказать ему в предоставлении требуемых сведений, подпадающих под категорию персональных данных. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 9 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»<sup>7</sup>, обработка персональных данных осуществляется только с согласия в письменной форме субъекта персональных данных.

В этой ситуации для получения необходимых сведений может помочь наличие у адвоката нотариальной доверенности от доверителя, в которой будет оговорено право адвоката на получение указанных в ней конкретных персональных данных клиента. В то же время, в ч. 4 ст. 6.1 Закона № 63-ФЗ указано, что в предоставлении сведений адвокату может быть отказано, если запрошенные сведения отнесены законом к информации с ограниченным доступом.

Наконец, продолжая вести речь об обеспечении прав адвоката при осуществлении профессиональной деятельности, можно отметить следующее.

Во-первых, назрела необходимость в модернизации либо замене закона об адвокатуре, что подчеркивается большинством специалистов и ученых. Львиная доля норм этого закона действительно в настоящее время не работает, носит декларативный характер, либо противоречит тому же процессуальному законодательству. Как считает Г.Б. Мирзоев в этой связи, «сейчас адвокаты уже не могут эффективно противостоять сложившемуся одностороннему, тенденциозному обвинительному уклону, поэтому им очень тяжело защищать права доверителей»<sup>8</sup>. Кроме того, реально необходимо уравнивать в правах адвокатов и государственных обвинителей.

Во-вторых, в обеспечении прав адвоката важную роль играют гарантии, установленные в ст. 8 ФЗ № 63. Однако, этого мало. Безосновательно отменен особый порядок уголовного преследования в отношении адвокатов (он сохранен в отношении судей, прокуроров). Полномочия адвокатов не идут ни в какое сравнение с возможностями прокурора, следователя. Вот с этого, с пересмотра статуса адвоката, на наш взгляд, и следует начинать.

В-третьих, обеспечение прав адвоката касается и вопросов оплаты клиентами адвокатских услуг.

В частности, еще в 2005 году Мельниченко Р.Г. писал, что «включение в соглашение об оказании

<sup>3</sup> Кривоносой О.Ю., Кулагин Д.В., Шабельников Д.Б. Предоставление бесплатной юридической помощи в РФ: законодательство и практика. М., 2005. С. 75.

<sup>4</sup> Алиев Т.Т., Афанасьев С.Ф. К вопросу о реализации конституционного права граждан на получение квалифицированной юридической помощи по гражданским делам // Современное право. 2014. № 1. С. 84-90.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»: по сост. на 28 ноября 2015 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 02.06.2016 № 160-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5.39 и 13.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 23. Ст. 3284.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»: по сост. на 29 июля 2017 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. (1 ч.). Ст. 3451.

<sup>8</sup> Мирзоев Г.Б. Назрела реальная необходимость в наделении адвокатов равными правами с гособвинителями // СПС «Гарант».

юридической помощи условия об авансе способствуют обеспечению прав адвоката. Адвокат должен стремиться к получению своего гонорара авансом. Это связано с минимизацией риска отказа доверителя от оплаты оказанных ему адвокатских услуг. В случае неосуществления доверителем предварительной выплаты адвокат вправе отказаться от дальнейшего участия в разбирательстве дела или от предоставления услуг доверителю»<sup>9</sup>. Мы воспринимаем данное мнение с положительной точки зрения.

Как мы уже отмечали, и как считает В. Момотов, «необходимо дальнейшее развитие и совершенствование бесплатного оказания юридической помощи гражданам, которые в силу тяжелого материального положения не могут оплатить помощь профессиональных представителей»<sup>10</sup>. Но здесь главное – не только расширение оснований и способов такой помощи, но и реальная материальная поддержка от государства, регионов.

В этой связи должен помочь вводимый институт «профессионализации судебного представительства», когда к субъектам представительства в судах будут предъявляться более высокие требования, нежели сейчас.

Кроме того, важным вопросом является возврат к обсуждению так называемых «гонораров успеха», т.е. оплаты помощи судебного представителя в зависимости от исхода дела. В 2007 году такие гонорары были запрещены Конституционным Судом РФ, но сейчас поднимается волна дискуссий относительно необходимости возврата к использованию «гонораров успеха».

Статья 6 ФЗ № 63 нуждается в детальной проработке, во включении в нее норм об обеспечении прав адвокатов, уменьшении ее бланкетной направленности, так как процессуальное законодательство, упоминаемое в этой статье, целям обеспечения прав адвокатов никак не служит.

#### Библиографический список:

1. Алиев Т.Т., Афанасьев С.Ф. К вопросу о реализации конституционного права граждан на получение квалифицированной юридической помощи по гражданским делам // Современное право. – 2014. – № 1. – С. 84-90.
2. Кривоносова О.Ю., Кулагин Д.В., Шабельников Д.Б. Предоставление бесплатной юридической помощи в РФ: законодательство и практика. – М., 2005. – 135 с.
3. Мельниченко Р.Г. Правовые и маркетинговые основы установления размера адвокатского гонорара // Адвокат. – 2005. – № 7. – С. 25-31.
4. Мирзоев Г.Б. Назрела реальная необходимость в наделении адвокатов равными правами с гособвинителями // СПС «Гарант».
5. Момотов В. Профессионализация судебного представительства: системный подход // Новая адвокатская газета. – 2017. – № 18. – С. 2-4.
6. Пилипенко Ю.С. Научно-практический комментарий к Кодексу профессиональной этики адвоката (постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. – М.: НОРМА, 2016. – 576 с.

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

<sup>9</sup> См.: Мельниченко Р.Г. Правовые и маркетинговые основы установления размера адвокатского гонорара // Адвокат. 2005. № 7. С. 26.

<sup>10</sup> Момотов В. Профессионализация судебного представительства: системный подход // Новая адвокатская газета. 2017. № 18. С. 2-4.

## **РАХМАТУЛЛИНА ОКСАНА ВЛАДИМИРОВНА**

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права, Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, ул. Комсомольская, 50, [oxana.rakhmatullina@gmail.com](mailto:oxana.rakhmatullina@gmail.com)

### **ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНОГО РЕЖИМА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПРИ ВЫПОЛНЕНИИ СОГЛАШЕНИЙ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### **RAKHMATULLINA OXANA VLADIMIROVNA**

PHD in Law, associate professor of the Department of administrative and financial law Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow state law university (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, [oxana.rakhmatullina@yahoo.com](mailto:oxana.rakhmatullina@yahoo.com)

### **THE APPLICATION OF THE SPECIAL TAXATION MODEL DURING THE IMPLEMENTATION OF THE PRODUCT OWNERSHIP/DIVISION AGREEMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Аннотация.** Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции относится к специальному налоговому режиму, который используется субъектами предпринимательской деятельности в добывающей промышленности при освоении месторождения полезных ископаемых. Основной целью применения данного режима является оптимизация системы налогообложения иностранных и отечественных организаций в поиске, разведке и добыче полезных ископаемых на территории РФ и континентальном шельфе.

**Ключевые слова:** система налогообложения; специальный налоговый режим; соглашение о разделе продукции; полезные ископаемые; оптимизация системы налогообложения.

**Review:** When it comes to the implementation of the product division/ ownership agreement, the special taxation model is used by the entrepreneurs in mining industry during the development of mineral deposits. The main reason for using the above mentioned model is the optimization of the taxation system for foreign and local companies during the search for, exploration, and mining of mineral deposits on the territory of the Russian Federation and continental shelf.

**Keywords:** taxation system; special taxation model; the product division, ownership agreement; optimization of the taxation system.

В главе 26.4 Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ) предусмотрен специальный налоговый режим, который применяется в связи с выполнением соглашения о разделе продукции (далее – СРП). Так, в законодательстве о налогах и сборах Российской Федерации определено, что «специальные налоговые режимы могут предусматривать особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождение от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов...»<sup>1</sup>. Сами по себе налоговые режимы не являются ни налогами, ни сборами, а представляют собой целые системы правовых норм, регулирующих порядок и особенности налогообложения определенных субъектов<sup>2</sup>. При этом, основная цель, которую преследует государство – это снижение налогового бремени отдельных категорий налогоплательщиков.

Анализ положений НК РФ позволяет указать на ряд признаков, характерных для специальных налоговых режимов<sup>3</sup>:

1) они представляют особый порядок исчисления и уплаты налогов и сборов. Этот порядок (а он будет вводиться как бессрочно, так и на определенное время) может:

- предусматривать как те элементы налогообложения, которые указаны в ст. 17 НК РФ, так и иные;
- касаться определенных категорий налогоплательщиков (например, предпринимателей, инвесторов);
- распространяться на определенные виды деятельности (например, где трудно контролировать реальные доходы и расходы налогоплательщика – в сфере топливно-энергетического комплекса);
- применяться лишь на определенных территориях (например, при выполнении соглашений о разделе продукции);

2) эти режимы могут действовать только в тех случаях, когда это будет прямо предусмотрено в НК РФ;

3) порядок применения специальных режимов налогообложения непосредственно устанавливается

<sup>1</sup> Абз. 2 п. 1 ст. 18 Налогового кодекса РФ (часть первая) от 31.07.1998г. №146-ФЗ (в ред. от 09.03.2010г.) // Собрание законодательства РФ.1998. № 31. Ст. 3824.

<sup>2</sup> Карасева М.В. Финансовое право Российской Федерации. М.: ЮРИСТЪ, 2006. С. 399.

<sup>3</sup> Рахматуллина О.В. Упрощенная система налогообложения: финансово-правовое регулирование в РФ. Оренбург, 2014. С. 28.



нормами НК РФ либо федеральных законов, иных актов законодательства о налогах и сборах, принимаемых в соответствии с НК РФ;<sup>4</sup>

4) переход на специальный налоговый режим осуществляется в добровольном порядке.

Таким образом, специальный налоговый режим, установленный в главе 26.4 НК РФ, нацелен на оптимизацию налогообложения субъектов топливно-энергетического комплекса, заключивших соглашение о разделе продукции с государством (далее – СРП).

Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции применяется на всей территории Российской Федерации и регулируется федеральным законодательством (НК РФ), а также актами представительных органов власти субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что важнейшей особенностью системы налогообложения при выполнении СРП является замена уплаты части налогов и сборов, установленных законодательством о налогах и сборах РФ, разделом произведенной продукции в соответствии с условиями конкретного соглашения.

При этом, под продукцией понимается «полезное ископаемое, добытое из недр на территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе Российской Федерации и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации, на участке недр, предоставленном инвестору, и первое по своему качеству соответствующее национальному стандарту, региональному стандарту, международному стандарту, а в случае отсутствия указанных стандартов для отдельного добытого полезного ископаемого – стандарту организации. Не может быть признана полезным ископаемым продукция, полученная при дальнейшей переработке (обогащении, технологическом переделе) полезного ископаемого и являющаяся продукцией обрабатывающей промышленности»<sup>5</sup>. А отдельные категории полезных ископаемых как раз и являются предметом деятельности топливно-энергетического комплекса Оренбургской области (нефть, газ и т.д.).

Правовые основы отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностранных инвестиций в поиск, разведку и добычу минерального сырья на российской территории, а также континентальном шельфе и в пределах исключительной экономической зоны нашей страны на условиях СРП, регулируются принятым в 1995 г. Федеральным законом № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», который до принятия гл. 26.4 НК РФ определял также и возникающие при этом налоговые отношения. Кроме того, вопросы налогообложения при выполнении СРП были включены в некоторые законодательные акты по налогам и сборам. В частности,

в федеральных законах, определяющих порядок и условия уплаты отдельных налогов (налога на имущество предприятий, таможенной пошлины и т. д.), были установлены налоговые и таможенные льготы при выполнении СРП. При этом нормы, установленные указанными законодательными актами, не всегда в полной мере соответствовали нормам Закона «О соглашениях о разделе продукции». Включение в состав Налогового кодекса отдельной главы «Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции» вызвано необходимостью более четко и полно определить особенности налогообложения при выполнении СРП в целях как создания стабильных условий работы инвесторов, так и соблюдения государства при реализации указанных соглашений. Кроме того, принятие этой главы Кодекса было необходимо для унификации в одном законодательном акте всех вопросов налогообложения, возникающих при реализации СРП<sup>6</sup>.

В соответствии с п. 1. ст. 2 ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»: «Соглашение о разделе продукции (далее - соглашение) является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (далее - инвестор) на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Соглашение определяет все необходимые условия, связанные с использованием недрами, в том числе условия и порядок раздела произведенной продукции между сторонами соглашения в соответствии с положениями настоящего Федерального закона»<sup>7</sup>.

Для применения рассматриваемого налогового режима необходимо, чтобы соглашение соответствовало следующим условиям:

1) оно должно быть заключено после проведения аукциона на предоставление права пользования недрами на иных условиях, чем раздел продукции, в порядке и на условиях, которые определены п. 4 ст. 2 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», и признания аукциона несостоявшимся;

2) при выполнении соглашений, в которых применяется порядок раздела продукции, установленный п. 2 ст. 8 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», доля государства в общем объеме произведенной продукции составляет не менее 32 процентов общего количества произведенной продукции;

3) соглашения предусматривают увеличение доли государства в прибыльной продукции в случае улучшения показателей инвестиционной эффективности для инвестора при выполнении соглашения. По-

<sup>4</sup> Гуев А.Н. Постатейный комментарий к Налоговому кодексу РФ (часть первая). 2003 г. // СПС «Гарант».

<sup>5</sup> Ст. 346.34 Налогового кодекса РФ от 05.08.2000 N 117-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

<sup>6</sup> Пансков В.Г. Налоги и налогообложение в Российской Федерации: Учебник для вузов. 7-е изд., доп. и перераб. М.: МЦФЭР, 2006. С. 567-568.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О соглашениях о разделе продукции» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

казатели инвестиционной эффективности устанавливаются в соответствии с условиями соглашения.

При этом налогоплательщик, использующий право на применение специального налогового режима при выполнении соглашений, представляет в налоговые органы соответствующие уведомления в письменном виде и следующие документы:

- соглашение о разделе продукции;
- решение об утверждении результатов аукциона

на предоставление права пользования участком недр на иных условиях, чем раздел продукции, в соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах» и о признании аукциона несостоявшимся в связи с отсутствием участников.

Соглашение о разделе продукции действует на протяжении всего срока, на который оно заключено. При этом внесение условий, ухудшающих положение налогоплательщика-инвестора, не допускается<sup>8</sup> в течение всего срока действия СРП.

Кроме того, если инвестор привлекает для выполнения работ подрядчиков и субподрядчиков, условия соглашения не распространяются на данных субъектов, так как они не являются одной из сторон соглашения, поэтому к ним не могут быть применены преимущества в сфере налогообложения, которые предусмотрены данным специальным налоговым режимом.<sup>9</sup>

Данный специальный налоговый режим применяется в течение всего срока действия соглашения и предусматривает замену уплаты совокупности налогов и сборов, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, разделом произведенной продукции в соответствии с условиями соглашения, за исключением налогов и сборов, уплата которых предусмотрена гл. 26.4 НК РФ.

Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции предусматривает ряд преимуществ для налогоплательщиков, которые будут зависеть от вида заключенного соглашения о разделе продукции. Исходя из способов раздела продукции, все виды СРП можно разделить на две группы.

#### **1. Первый тип соглашений.**

Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением, которое должно предусматривать условия и порядок:

- определения общего объема произведенной продукции и ее стоимости. При этом произведенной продукцией признается количество продукции горнодобывающей промышленности и продукции разработки карьеров, содержащееся в фактически добытом (извлеченном) из недр (отходов, потерь) минеральном сырье (породе, жидкости и иной смеси), первой по своему качеству соответствующей национальному стандарту Российской Федерации, регионально-

му стандарту, международному стандарту, а в случае отсутствия указанных стандартов для отдельного добытого полезного ископаемого - стандарту организации, добытое инвестором в ходе выполнения работ по соглашению и уменьшенное на количество технологических потерь в пределах нормативов;

- определения части произведенной продукции, которая передается в собственность инвестора для возмещения его затрат на выполнение работ по соглашению (далее - компенсационная продукция). При этом предельный уровень компенсационной продукции не должен превышать 75 процентов, а при добыче на континентальном шельфе Российской Федерации - 90 процентов общего объема произведенной продукции. Состав затрат, подлежащих возмещению инвестору за счет компенсационной продукции, определяется соглашением в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- раздела между государством и инвестором прибыльной продукции, под которой понимается произведенная при выполнении соглашения продукция за вычетом части этой продукции, стоимостный эквивалент которой используется для уплаты налога на добычу полезных ископаемых, и компенсационной продукции за отчетный (налоговый) период;

- передачи инвестором государству принадлежащей ему в соответствии с условиями соглашения части произведенной продукции или ее стоимостного эквивалента;

- получения инвестором произведенной продукции, принадлежащей ему в соответствии с условиями соглашения.

При заключении соглашения с вышеуказанными условиями инвестор уплачивает следующие налоги и сборы:

- налог на добавленную стоимость;
- налог на прибыль организаций;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- платежи за пользование природными ресурсами;
- плату за негативное воздействие на окружающую среду;
- водный налог;
- государственную пошлину;
- таможенные сборы;
- земельный налог;
- акциз.

При этом инвестор освобождается от уплаты региональных и местных налогов и сборов в соответствии с гл. 26.4 НК РФ по решению соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти или представительного органа местного самоуправления:

- транспортный налог – только в отношении принадлежащих ему транспортных средств (за исключе-

<sup>8</sup> Постановление ФАС Северо-Западного округа от 16.07.2010 по делу N A05-10544/2008 // СПС «Гарант».

<sup>9</sup> Определение ВАС РФ от 21.06.2010 N ВАС-1674/10 по делу N A59-1445/08-С15 Правовая позиция судов о сохранении в отношении соглашений о разделе продукции, заключенных до принятия ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», установленного этими соглашениями регулирования по вопросам налогообложения подлежит применению только в отношении инвестора, поскольку только инвестор является субъектом, правоотношения которого по реализации соглашения о разделе продукции охватываются предметом регулирования ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и главой 26.4 НК РФ // СПС «Гарант».

нием легковых автомобилей), используемых исключительно для целей соглашения;

- налог на имущество организаций – только в отношении основных средств, нематериальных активов, запасов и затрат, которые находятся на балансе налогоплательщика и используются исключительно для осуществления деятельности, предусмотренной соглашениями<sup>10</sup>.

## 2. Второй тип соглашений.

Соглашение должно предусматривать условия и порядок:

- определения общего объема произведенной продукции и ее стоимости;

- раздела между государством и инвестором произведенной продукции или стоимостного эквивалента произведенной продукции и определения принадлежащих государству и инвестору долей произведенной продукции. Пропорции такого раздела определяются соглашением в зависимости от геолого-экономической и стоимостной оценок участка недр, технического проекта, показателей технико-экономического обоснования соглашения. При этом доля инвестора в произведенной продукции не должна превышать 68 процентов;

- передачи государству принадлежащей ему в соответствии с условиями соглашения части произведенной продукции или ее стоимостного эквивалента;

- получения инвестором части произведенной продукции, принадлежащей ему в соответствии с условиями соглашения<sup>11</sup>.

Заключение соглашения в соответствии с указанными условиями и порядком раздела продукции должно быть предусмотрено условиями аукциона.

При заключении соглашения второго типа инвестор уплачивает следующие налоги и сборы:

- государственную пошлину;  
- таможенные сборы;  
- налог на добавленную стоимость;  
- плату за негативное воздействие на окружающую среду.

Также, инвестор освобождается от уплаты региональных и местных налогов и сборов в соответствии с гл. 26.4 НК РФ по решению соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти или представительного органа местного самоуправления.

К тому же, от уплаты таможенной пошлины освобождаются товары, ввозимые на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, для выполнения работ по соглашению, предусмотренных программами работ и сметами расходов, утвержденными в установленном соглашением порядке, а также продукция, произведенная в соответствии с условиями соглашения и вывозимая с территории Российской Федерации.

В случае, если нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления не предусмотрено освобождение инвестора от уплаты региональных и местных налогов и сборов, затраты инвестора по уплате указанных налогов и сборов подлежат возмещению инвестору за счет соответствующего уменьшения доли произведенной продукции, передаваемой государству, в части, передаваемой соответствующему субъекту Российской Федерации, на величину, эквивалентную сумме фактически уплаченных указанных налогов и сборов.

На территории Оренбургской области нет нормативного акта, устанавливающего освобождение налогоплательщиков, выполняющих СРП, от уплаты региональных и местных налогов, поэтому предусмотрен механизм возмещения части уплаченных налогов за счет уменьшения доли, произведенной продукции, передаваемой государству. Представляется, что это является существенным пробелом законодательства, в силу того, что Оренбургская область является одним из крупнейших представителей субъектов топливно-энергетического комплекса в Российской Федерации. Урегулирование данного вопроса существенного бы упростило ведение налогового учета для предприятий, осуществляющих деятельность в данной сфере.

Для полного анализа данного специального налогового режима необходимо рассмотреть «входные» критерии его применения субъектами топливно-энергетического комплекса, а также особенности определения элементов налогообложения.

Исходя из анализа действующего законодательства РФ, можно сделать вывод, что применять данный режим имеют право только организации:

- юридические лица и создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц;

- как российские, так и иностранные организации;  
- осуществляющие вложение собственных заемных или привлеченных средств (имущества и (или) имущественных прав) в поиски, разведку и добычу минерального сырья и являющиеся пользователями недр на условиях соглашения;

- имеющие лицензию на право пользования участком недр (лицензия выдается инвестору в установленном законодательством Российской Федерации о недрах, в течение 30 дней с даты подписания соглашения на весь срок действия<sup>12</sup>).

Далее рассмотрим особенности определения налоговой базы и применения налоговых ставок по основным видам налогов, уплачиваемых в связи с применением данного специального налогового режима.

<sup>10</sup> П. 1 ст. 8 Федерального закона от 30.12.1995 N 225-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О соглашениях о разделе продукции» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

<sup>11</sup> П. 2 ст. 8 Федерального закона от 30.12.1995 N 225-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О соглашениях о разделе продукции» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

<sup>12</sup> Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 03.07.2016) «О недрах» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

### *Налог на добычу полезных ископаемых*

Налоговая база при добыче нефти и газового конденсата из нефтегазоконденсатных месторождений определяется как количество добытых полезных ископаемых в натуральном выражении в соответствии со ст. 339 НК РФ, то есть либо прямым методом (посредством применения измерительных средств и устройств), либо косвенным методом (расчетно, по данным о содержании добытого полезного ископаемого в извлекаемом из недр (отходов, потерь) минеральном сырье). Причем, налоговая база определяется по каждому заключенному СРП.

Налоговая ставка при добыче нефти и газового конденсата из нефтегазоконденсатных месторождений составляет 340 рублей за одну тонну. При этом указанная налоговая ставка применяется с коэффициентом, характеризующим динамику мировых цен на нефть, - Кц.

Данный коэффициент ежемесячно определяется налогоплательщиком самостоятельно по формуле:

$$Кц = (\Pi - 8) \times P / 252,$$

где  $\Pi$  - средний за налоговый период уровень цен нефти сырой марки «Юралс» в долларах США за один баррель;

P - среднее значение за налоговый период курса доллара США к рублю Российской Федерации, устанавливаемого Центральным банком Российской Федерации.

Среднее значение за налоговый период курса доллара США к рублю Российской Федерации, устанавливаемого Центральным банком Российской Федерации, определяется налогоплательщиком самостоятельно как среднеарифметическое значение курса доллара США к рублю Российской Федерации, устанавливаемого Центральным банком Российской Федерации, за все дни в соответствующем налоговом периоде.

Средний за налоговый период уровень цен нефти сырой марки «Юралс» определяется как сумма средних арифметических цен покупки и продажи на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском) за все календарные дни торгов, деленная на количество дней торгов в соответствующем налоговом периоде.

Средние за истекший месяц уровни цен нефти сырой марки «Юралс» на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском) ежемесячно в срок не позднее 15-го числа следующего месяца доводятся через официальные источники информации и определяется как сумма средних арифметических цены покупки и цены продажи на мировых рынках нефтяного сырья (средиземноморском и роттердамском) за все дни торгов в истекшем месяце, деленная на количество таких дней.<sup>13</sup>

При отсутствии указанной информации в официальных источниках информации средний за истекший налоговый период уровень цен нефти сырой марки «Юралс» на мировых рынках нефтяного сырья

(средиземноморском и роттердамском) определяется налогоплательщиком самостоятельно.

Рассчитанный коэффициент (Кц) округляется до четвертого знака в соответствии с действующим порядком округления.

Сумма налога на добычу полезных ископаемых при добыче нефти и газового конденсата из нефтегазоконденсатных месторождений исчисляется как произведение соответствующей налоговой ставки, исчисленной с учетом коэффициента (Кц), и величины налоговой базы.

При добыче иных видов полезных ископаемых ставки применяются с коэффициентом 0,5. Однако данный коэффициент 0,5 применяется лишь до достижения предельного уровня коммерческой добычи нефти и газового конденсата, который может быть установлен СРП. В дальнейшем (после достижения установленного СРП предельного уровня) подлежит применению коэффициент 1, который не может быть изменен до окончания срока действия СРП.

### *Налог на добавленную стоимость*

Применение данного специального налогового режима не предусматривает каких-либо особенностей определения налоговой базы и применения налоговых ставок. То есть в данном случае действуют общие правила, установленные главе 21 НК РФ.

Однако существуют некоторые особенности. Так, установлено, что в случае, если по итогам налогового периода сумма налоговых вычетов при выполнении работ по соглашению превышает общую сумму налога, исчисленную по товарам (работам, услугам), реализованным (переданным, выполненным, оказанным) в отчетном (налоговом) периоде (в том числе при отсутствии указанной реализации), полученная разница подлежит возмещению (зачету, возврату) налогоплательщику.

При этом, в случае несоблюдения сроков возмещения (возврата), суммы, подлежащие возврату налогоплательщику, увеличиваются исходя из одной трехсотшестидесятой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за каждый календарный день просрочки (при ведении учета в валюте Российской Федерации) или одной трехсотшестидесятой ставки ЛИБОР, действующей в соответствующем периоде, за каждый календарный день просрочки (при ведении учета в иностранной валюте).

Также в НК РФ установлен перечень операций, которые освобождаются от налогообложения:

- передача на безвозмездной основе имущества, необходимого для выполнения работ по соглашению, между инвестором по соглашению и оператором соглашения в соответствии с программой работ и сметой расходов, которые утверждены в установленном соглашением порядке;

- передача организацией, являющейся участником не имеющего статуса юридического лица объединения организаций, выступающего в качестве инвестора

<sup>13</sup> Распоряжение Правительства РФ от 19.08.2002 N 1118-р (ред. от 15.09.2011) «О порядке опубликования средних за истекший месяц уровней цен сорта нефти «Юралс» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 34. Ст. 3339.

в соглашении, другим участникам такого объединения соответствующей доли произведенной продукции, полученной инвестором по условиям соглашения;

- передача налогоплательщиком в собственность государства вновь созданного или приобретенного налогоплательщиком имущества, использованного для выполнения работ по соглашению и подлежащего передаче государству в соответствии с условиями соглашения.

Интересным является вопрос о возможности применения инвесторами-налогоплательщиками налоговых вычетов по НДС. Ответ будет зависеть от того, предусмотрена ли в СРП такая возможность. Так, в соответствии с судебной практикой, «если в соглашении предусмотрен возврат уплаченных компанией сумм НДС, то налогоплательщик имеет право обратиться за вычетом»<sup>14</sup>.

Налогоплательщики определяют сумму налога на прибыль организаций, подлежащую уплате, в соответствии с главой 25 НК РФ «налог на прибыль организаций» с учетом особенностей, установленных ст. 346.38 НК РФ.

При применении данного специального налогового режима объектом налогообложения признается прибыль, полученная налогоплательщиком в связи с выполнением соглашения.

В случае, если стороной соглашения является объединение организаций, не имеющее статуса юридического лица, доход, полученный каждой организацией, являющейся участником указанного объединения, определяется пропорционально доле соответствующего участника в общем доходе такого объединения за отчетный (налоговый) период.

Доходом налогоплательщика от выполнения соглашения признаются стоимость прибыльной продукции, принадлежащей инвестору в соответствии с условиями соглашения, а также внереализационные доходы.

При этом, стоимость прибыльной продукции определяется как произведение объема прибыльной продукции и цены произведенной продукции, устанавливаемой соглашением, за исключением цены продукции (цены нефти).

Расходами налогоплательщика признаются обоснованные и документально подтвержденные расходы, произведенные (понесенные) налогоплательщиком при выполнении соглашения.

Обоснованными расходами признаются расходы, произведенные (понесенные) налогоплательщиком в соответствии с программой работ и сметой расходов, утвержденными управляющим комитетом, в порядке, предусмотренном соглашением, а также внереализационные расходы, непосредственно связанные с выполнением соглашения.

Таким образом, все расходы для целей налогообложения в рамках исследуемого специального налогового режима подразделяются на 2 группы:

1) *расходы, возмещаемые за счет компенсационной продукции (возмещаемые расходы);*

2) *расходы, уменьшающие налоговую базу по налогу.*

**Возмещаемыми расходами** признаются расходы, произведенные (понесенные) налогоплательщиком в отчетном (налоговом) периоде в целях выполнения работ по соглашению в соответствии с программой работ и сметой расходов:

1) расходы, произведенные (понесенные) налогоплательщиком до вступления соглашения в силу. Расходы, произведенные (понесенные) до вступления соглашения в силу, признаются возмещаемыми, если соглашение заключено по ранее не разрабатываемым месторождениям полезных ископаемых и эти расходы не были ранее признаны недропользователем участка недр для целей исчисления налога. Указанные расходы должны быть отражены в смете расходов, представляемой одновременно со сметой расходов на первый год работ по соглашению.

2) расходы, произведенные (понесенные) налогоплательщиком с даты вступления соглашения в силу и в течение всего срока его действия. При этом в отношении указанных расходов устанавливаются следующие особенности:

- расходы на освоение природных ресурсов<sup>15</sup>, а также аналогичные расходы по сопряженным участкам недр, если это предусмотрено соглашением, включаются в состав расходов равномерно в течение 12 месяцев;

- расходы на приобретение, сооружение, изготовление, доставку амортизируемого имущества (основных средств и нематериальных активов) и доведение его до состояния, в котором оно пригодно для использования, включаются в состав возмещаемых расходов в сумме фактически понесенных затрат при условии их включения в программу работ и смету расходов и с учетом ограничений, установленных соглашением;

- расходы, произведенные (понесенные) в форме отчислений в ликвидационный фонд для финансирования ликвидационных работ, учитываются в целях налогообложения в размере и порядке, которые установлены соглашением;

- расходы, связанные с содержанием и эксплуатацией имущества, которое было передано государством в безвозмездное пользование налогоплательщику учитываются в целях налогообложения в размере фактически произведенных (понесенных) расходов;

- управленческие расходы, связанные с выполнением соглашения, в состав которых включаются рас-

<sup>14</sup> Определение ВАС РФ от 21.06.2010 N ВАС-1674/10 по делу N А59-1445/08-С15 Правовая позиция судов о сохранении в отношении соглашений о разделе продукции, заключенных до принятия ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», установленного этими соглашениями регулирования по вопросам налогообложения подлежит применению только в отношении инвестора, поскольку только инвестор является субъектом, правоотношения которого по реализации соглашения о разделе продукции охватываются предметом регулирования ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и главой 26.4 НК РФ.// СПС «Гарант».

<sup>15</sup> П. 1 ст. 261 «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 03.04.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.05.2017) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

ходы на оплату аренды офисов налогоплательщика, в том числе расположенных за пределами Российской Федерации, расходы на их содержание, информационные и консультационные услуги, представительские расходы, расходы на рекламу и другие управленческие расходы по условиям соглашения возмещаются в размере норматива управленческих расходов, установленного соглашением, но не более 2 процентов общей суммы расходов, возмещаемых налогоплательщику в отчетном (налоговом) периоде. Превышение суммы управленческих расходов над нормативом, установленным настоящим пунктом, учитывается при исчислении налоговой базы инвестора по налогу.

Важным является тот факт, что возмещаемые расходы подлежат возмещению налогоплательщику в размере, не превышающем установленного соглашением предельного уровня компенсационной продукции, который не может превышать 75 процентов общего количества произведенной продукции, а при добыче на континентальном шельфе Российской Федерации – 90 процентов общего количества произведенной продукции.

Компенсационная продукция за отчетный (налоговый) период рассчитывается путем деления подлежащей возмещению суммы расходов налогоплательщика на цену продукции, определяемую в соответствии с условиями соглашения, или на цену нефти, определяемую в соответствии с настоящей главой.

Если размер возмещаемых расходов не достигает предельного уровня компенсационной продукции в отчетном (налоговом) периоде, налогоплательщику в указанном периоде возмещается вся сумма возмещаемых расходов, а если превышает предельный уровень компенсационной продукции в отчетном (налоговом) периоде, возмещение расходов производится в размере указанного предельного уровня. Невозмещенные в отчетном (налоговом) периоде возмещаемые расходы подлежат включению в состав возмещаемых расходов следующего отчетного (налогового) периода.

К расходам, «уменьшающим налоговую базу» по налогу на прибыль, относятся расходы, не относящиеся к возмещаемым, то есть все остальные (например, установленные в ст. 264 НК РФ – «Прочие расходы»). При этом, данные расходы не включают в свой состав суммы налога на добычу полезных ископаемых.

В случае, если налоговая база, исчисленная в соответствии с положениями настоящей статьи, является для соответствующего налогового периода отрицательной величиной, она для этого налогового периода признается равной нулю. Налогоплательщик имеет право уменьшить налоговую базу на величину полученной отрицательной величины в последующие налоговые периоды в течение 10 лет, следующих за тем налоговым периодом, в котором получена отрицательная величина, но не более срока действия соглашения.

Ведение налогового учета и предоставление налоговой отчетности имеет следующие особенности:

1) Налоговая декларация должна представляться по месту нахождения каждого участка недр;

2) Налоговые декларации подаются по каждому вышеперечисленному налогу в сроки, установленные соответствующими главами НК РФ;

3) Налоговые декларации подаются по каждому соглашению о разделе продукции.

Кроме того, налогоплательщики, применяющие данный специальный налоговый режим ежегодно в срок не позднее 31 декабря года, предшествующего планируемому, представляют в налоговые органы, программу работ и смету расходов по соглашению на следующий год.

В случае внесения изменений и (или) дополнений в программу работ и смету расходов налогоплательщик обязан представить указанные изменения и (или) дополнения в срок не позднее 10 дней с даты их утверждения в установленном соглашением порядке.

Необходимо отметить, что данный специальный налоговый режим играет важную роль в формировании как федерального, так и регионального бюджета. В настоящее время установлено, что в федеральный бюджет поступает:

1) 25 % - от налога на прибыль организаций;

2) 100 % - от регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (газ горючий природный);

3) 95 % - от регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного);

4) 100 % - от регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, за пределами территории Российской Федерации при выполнении соглашений о разделе продукции.

В региональный бюджет поступает:

1) 75 % - от налога на прибыль организаций.

Таким образом, доходы от данного специального налогового режима составляют довольно существенную долю доходов бюджета РФ и субъектов Российской Федерации, с одной стороны, а с другой, представляет собой достаточно удобную систему налогообложения для субъектов топливно-энергетического комплекса Оренбургской области, так как реально снижает налоговое бремя, в связи с освобождением от уплаты ряда налогов (либо посредством возмещения части продукции), но при этом пополняет региональный бюджет. К сожалению, на территории Оренбургской области, в настоящее время, так и не принят акт, регламентирующий особенности применения данного специального налогового режима, относительно уплаты региональных и местных налогов. Однако, в силу того, что федеральным законодательством предусмотрена возможность возмещения по-

---

средством возврата части продукции в счет уплаты региональных и местных налогов, данный режим является довольно привлекательным для налогоплательщиков, являющихся представителями ТЭК.

Библиографический список

1. Гув А.Н. Постатейный комментарий к Налоговому кодексу РФ (часть первая). 2003 г. // СПС «Гарант».
2. Карасева М.В. Финансовое право Российской Федерации. – М.: ЮРИСТЪ, 2006. – 576 с.
3. Пансков В.Г. Налоги и налогообложение в Российской Федерации: Учебник для вузов. – 7-е изд., доп. и перераб. – М.: МЦФЭР, 2006. – 592 с.
4. Рахматуллина О.В. Упрощенная система налогообложения: финансово-правовое регулирование в Российской Федерации. – Оренбург, 2014. – 140 с.

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

---

## **РЫСАЕВ ФАРХИТДИН БАДРИТДИНОВИЧ**

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

### **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РФ**

#### **RYSAEV FARHITDIN BADRITDINOVICH**

candidate of Law, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the Orenburg Institute (Branch) of the University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya, 50, post@oimsla.edu.ru

### **ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF ECONOMIC SECURITY IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Аннотация** В научной статье рассмотрены вопросы совершенствования экономической безопасности в современных условиях, уделено внимание административно - правовым мерам обеспечения экономической безопасности, предлагаются меры по совершенствованию управления безопасностью.

**Ключевые слова:** экономическая безопасность, экономический мониторинг, сценарии развития экономики, критерии эффективности экономической безопасности.

**Review:** the article deals with the issues of improving economic security in modern conditions, paid attention to administrative and legal measures to ensure economic security, suggests measures to improve security management.

**Keywords:** economic security, economic monitoring, scenarios of economic development, criteria for the effectiveness of economic security.

Экономическая безопасность приобретает особую значимость в современном государстве, так как необходима защищенность народного хозяйства от негативных явлений, которые сдерживают рост экономики, стабильность устойчивого развития. Прежние сценарии развития экономики Российской Федерации, принятые в 90 годах 20 века в некоторых аспектах требуют изменений, в связи с новыми вызовами и угрозами: снизились демографические показатели, продолжается адаптация отраслей народного хозяйства по рыночному типу, произошел передел собственности, определились приоритеты в монетарной политике, появились новые задачи для органов исполнительной власти и трансформировались методы государственного регулирования экономики.

Существенное влияние на состояние экономической безопасности оказывают внешнеэкономические и политические факторы: неадекватное «сдерживание» Российского государства; падение цен на наши экспортные ресурсы и соответственно, падение курса рубля, беспрецедентные экономические санкции и многие другие. Все это представляет серьезные угрозы и вызовы для нашей экономической безопасности, вынуждает принимать ускоренные меры для их преодоления.

Состояние экономики, как базиса государственной системы, непосредственно отражается на определении приоритетов в праве, в государственном управлении, во внутренней и внешней политике нашего государства. На всех этапах развития экономики актуальным является обеспечение экономической безопасности, поскольку распределение благ и жиз-

необеспечение всегда были и будут одними из главных задач суверенного государства. Экономическая безопасность как важная задача государства возможна при правильном определении опасностей. Поэтому необходим эффективный мониторинг, определение причин и условий негативных явлений, установление путей стабилизации состояния и устранения угроз. В этой связи необходимо определение целей и задач в деятельности органов исполнительной власти, и четко выверенных административно-правовых методов регулирования экономических отношений. В этом заключается алгоритм действий по управлению экономикой в непрерывном и бурном потоке событий современного и динамичного мира.

Правильная оценка объективной реальности, наличие ресурсов управления, учет возникающих рисков, установление возможности разработки стратегии действий: постановка целей, задач, определение временных рамок, подготовка и назначение ответственных исполнителей, мониторинг и контроль, административно - правовое, а при острых неотложных явлениях прямое администрирование («ручное управление») есть необходимые составляющие экономической безопасности.

Экономическая безопасность отражает состояние экономики, работоспособность институтов власти, независимость государства и неразрывно связана с управлением. Она включает обеспечение взаимодействия кадров, достоверность показателей безопасности, своевременное установление угроз, правовое обеспечение, правильная координация действий специально уполномоченных органов власти с предпри-



нимательскими структурами; включая всесторонность, объективность, своевременность, адекватность, соизмеримость мер обеспечения. Рыночные механизмы с наработанными мерами административно - правового регулирования в оптимальном сочетании с индикаторами безопасности позволяют оценить ситуацию, выбрать своевременные и соответствующие угрозам адекватные меры реагирования. Вероятно, вопросы компетентного и дисциплинированного кадрового обеспечения (институт государственной и муниципальной службы) должны рассматриваться, как важные элементы обеспечения экономической безопасности и быть включенными в программы обучения специалистов этой сферы.

Вопросам обеспечения безопасности уделили внимание в своих трудах: А.Б. Агапов, Ю.Е. Аврутин, И.П. Антонов, И.И., Веремеенко, А.С. Дугенец, Л.Л. Попов, Ф.Е. Колонтаевский, В.А. Коновалов, Б.П. Кондрашов, А.П. Корнев, Б.П. Кормишкин, А.В. Куракин, Е.С. Михайлова, Б.В. Россинский, А.И. Стахов, И.И. Сыдорук, Ю.П. Соловей, С.В. Степашин, В.С. Чернявский, А.П. Шергин, Б.С. Эбзеев, А.Ю. Якимов и др.

Экономической безопасности, как необходимой составной части национальной безопасности, уделили внимание в своих трудах: В.А. Богомолов, С.Ю. Глазьев, А.В. Калина, В.В. Криворотов, Е.А. Олейников, В.К. Сенчагов, А.И. Татаркин, Н.Д. Эриашвили и др. Безопасность личности - это отправная точка безопасности общества и государства. Имея властные полномочия, государство использует принуждение в отношении нарушителей установленного правопорядка, выраженного в законодательстве данного государства. Государство есть то формирование, которое с течением времени эволюционирует по исторической лестнице, и динамизирует развитие самого общества и личности, по причине изменения производительных сил. Не остаются без инноваций нравственные устои, культура взаимоотношения между государствами, преобразования на международном уровне, меняется и безопасность, обретая новые составляющие, на основе научных открытий, технического прогресса в современном обществе и государстве. Безопасность приобретает новые версии, акценты, привилегии, которые отражаются во вновь принятых законах. Например, в современном информационном, постиндустриальном, высокоразвитом государстве, где происходят научно-технические революционные открытия, актуальны правила общечеловеческого общежития. Данные правила необходимы для обеспечения безопасности людей по месту их работы и отдыха; на улице; кроме них весьма значимы санитарно-эпидемиологические; радиационные, фитосанитарные, промышленные, технические нормы и стандарты, строительные нормы, правила дорожного движения, пожарной безопасности и т.д. Говоря о безопасности в различных сферах, включая личную безопасность, приходим к выводу о неразрывности, единстве и органи-

ности безопасности государства и безопасности каждого человека.

Экономической основой конституционного строя России является находящееся в стадии становления социальное рыночное хозяйство, в рамках которого производство и распределение товаров и различных благ осуществляются в основном посредством экономических рыночных отношений. Их участниками выступают частные субъекты хозяйствования, конкурирующие между собой. Российская Федерация поддерживает эту конкуренцию, а также принимает меры к предотвращению монопольных привилегий и осуществляет соответствующий контроль.<sup>1</sup> В статье 7 Конституции РФ отмечено, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В статье 8 Конституции РФ прямо указано, что в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Экономическая безопасность имеет свое продолжение во внешнеэкономической деятельности государства, при этом следует учесть, что в отношениях мирового масштаба растет международная специализация, разделение труда, миграция трудовых ресурсов, расширение межгосударственных товарных потоков. Для обеспечения экономической безопасности, государства, общества и конкретного человека необходима система мониторинга за состоянием охраняемых объектов, предприятий, учреждений и организаций, городских и сельских поселений.

Показателями изменения уровня экономической безопасности могут быть экономические индикаторы, которые отражают состояние экономики охраняемых объектов. К примеру, усилия государственных органов, и прежде всего, органов исполнительной власти должны быть направлены на устранение таких негативных явлений, как высокая дифференциация экономического положения населения и «расслоение» людей на очень богатых и очень бедных. При этом следует обратить особое внимание, и принимать меры по государственному участию в устранении опасного состояния, когда число людей очень богатых незначительно, а число бедных имеет тенденцию к увеличению, особенно в трудных экономических условиях. Очевидно, что государство в таких ситуациях должно «включать» регулятивные механизмы в текущие процессы, когда наблюдаются резкие «скачки» показателей, характеризующих ухудшение экономического состояния населения. Достойный уровень жизни граждан, стабильное решение социальных проблем, обеспечение граждан соответствующими условиями для труда, отдыха, становления семьи, а также доступным образованием и медицинским обслуживанием, защитой от угроз экономической опасности, которые должны сдерживаться четким мониторингом ситуации, рыночным прогнози-

<sup>1</sup> См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации. М.: Юристъ, 1999. С. 129.

рованием и планированием хозяйственной деятельности. Важной компонентой в становлении и укреплении экономической безопасности является совершенствование индустриальной сферы, без которой немисливо говорить об импортозамещении, внедрении новых технологий на транспорте, в строительстве, сельском хозяйстве, где растет число изношенной техники, оборудования.<sup>2</sup>

В итоге, понятие экономической безопасности можно сформулировать, на наш взгляд, следующим образом: экономическая безопасность - способ функционирования государства в благоприятном состоянии для устойчивого роста и развития экономики и экологии с потенциальными предпосылками для ведения народного хозяйства: стабильного благосостояния и благополучия населения и превентивными механизмами недопущения угроз национальной экономике, а также для повышения обороноспособности, национальной безопасности страны, стабильного функционирования государственной власти. Экономические проблемы могут быть решены путем системных преобразований в сферах, которые позволяют совершенствовать производственные отношения, экологическую ситуацию, улучшить вопросы продовольственного обеспечения. В числе мер по решению проблем безопасности должны быть как системные фронтальные меры, и выверенные, четкие индивидуальные решения, которые сохраняя гармонию и целостность экономической системы, позволят преобразовать и совершенствовать народное хозяйство.

Экономическая стратегия России в современный период должна иметь главную идею создания условий для рационального, совершенного, законопослушного, выгодного для экономики развития и роста, без двойных стандартов. Обеспечение экономической безопасности не должно представляться мерами к полностью обособленным мерам ведения народного хозяйства, различные обострения взаимоотношений между различными странами должны решаться в эпоху глобальных перемен путем построения новых экономических связей. Государственное управление экономической безопасностью должно иметь рациональный и поступательный характер, на этом фоне должны приобрести новый импульс малый и средний бизнес, добросовестная конкуренция, регулируемое ценообразование, продвижение изобретений и охрана интеллектуальной деятельности, правильное формирование налогообложения, возрастание роли прогнозирования и планирования бизнеса.

Установление приоритетных направлений в экономике, прежде всего, это развитие новых территорий экономического роста, особых экономических зон, территорий опережающего экономического развития, переход к наукоемким производствам, к переработке природного сырья, и экономии энергоносителей. Критериями эффективности обеспечения

экономической безопасности должны стать рост ВВП, рост уровня реальных доходов населения, решение проблем жилья, обеспечение товарами длительного пользования, улучшение социально - демографической картины (продолжительности активной жизни человека, уровня здоровья населения, рождаемости детей и др.). Экономическая безопасность тесно связана с вопросами безработицы, миграции населения. Мерами обеспечения экономической безопасности всегда актуальными являются административно - правовые меры, с четким участием государственных органов, которые осуществляют коррекцию рыночных наработок, устанавливают приоритеты и сценарии долгосрочного развития. Например, приобретают значимость вопросы повышения пенсионного возраста, однако следовало бы и проработать вопросы эффективной занятости экономически активной части населения, снижения заболеваемости населения, снижения случаев инвалидности; ранее рассмотренных вопросов борьбы с безработицей населения, вопросов борьбы с теневым бизнесом и т.д. Рыночное самоуправление должно совершенствоваться с государственным управлением, с целью устранения пробелов в социально значимых направлениях. Поэтому создание особых экономических зон, территорий опережающего экономического развития, курс на замещение импортных товаров, предполагают активное участие исполнительной власти РФ в повышении эффективности государственного управления в сфере обеспечения экономической безопасности. В целях совершенствования экономической безопасности необходимо:

1. Обеспечение экономической безопасности, устойчивого роста и развития экономики, защиты окружающей среды, национальной безопасности следует решать при тесном взаимодействии практики управления с наукой и образованием.

2. Необходима выверенная миграционная политика, поставка товаров, логистические решения по проблемам освоения новых территорий, создание единого экономического пространства.

3. Обеспечение разнообразия участников в хозяйственной деятельности, регулирование ценовой политики, стимулирование инвестиционной деятельности.

4. Борьба с коррупцией, стратегическое планирование, повышение финансовой и налоговой дисциплины, верное целеполагание, планирование, мониторинг и контроль над ходом экономической деятельности.

5. Повышение качества государственной и муниципальной службы, использование достижений информационных технологий, глобальной навигации, улучшение экологической ситуации, рациональная кадровая работа позволят упорядочить экономические отношения и повысить уровень экономической безопасности в современной Российской Федерации.

<sup>2</sup> Некоторые авторы считают, что изменение специализации бывших промышленных предприятий ведет к снижению производства материальных благ. См.: Балыбердин, А.Л. Российская экономика: механизмы саморазвития. М.: Издательство «Палеотип», 2011. С. 35.

---

Библиографический список

1. Балыбердин А.Л. Российская экономика: механизмы саморазвития. – М.: Издательство «Палеотип», 2011. – 100 с.
2. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации – М.: Юрист 1999. – 520 с.
3. Криворотов В.В., Калина А.В., Эриашвили Н.Д. Экономическая безопасность государства и регионов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – 350 с.

**Рецензент:** Коновалов В.А., заведующий кафедрой административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 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, Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimsla.edu.ru

## ИНТЕРАКТИВНЫЕ МЕТОДЫ ОБУЧЕНИЯ ПРАВУ

### SKURATOV IVAN VIKTOROVICH

candidate of historical sciences, associate professor of the Department 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@oimsla.edu.ru

## INTERACTIVE METHODS OF TEACHING OF LAW

**Аннотация.** Данная статья посвящена интерактивным методам обучения праву, которые позволяют интенсифицировать процесс понимания, усвоения и творческого применения знаний при решении практических задач.

**Ключевые слова:** интерактивные методы, технология «кейс-стади», дебаты (дискуссия), технология «портфолио», игра, тренинг, метод проектов, технология Ассессмент-центра.

**Review.** This article is devoted to the interactive methods of teaching law, which allow to intensify the process of understanding, digestion and creative applying of knowledge in solving practical tasks.

**Keywords:** interactive methods, the technology of «case study», the debate (discussion), technology portfolio, game, training, method of projects, technology Assessment center.

При активном обучении студент в большей степени выступает субъектом учебной деятельности, чем при пассивном обучении, вступает в диалог с преподавателем, активно участвует в познавательном процессе, выполняя творческие, поисковые, проблемные задания.

Активные методы обучения позволяют успешно формировать: *способность* адаптироваться в группе; умение устанавливать личные контакты, обмениваться информацией; *готовность* принять на себя ответственность за деятельность группы; *способность* выдвигать и формулировать идеи, проекты; *готовность* идти на оправданный риск и принимать нестандартные решения; *умение* избегать повторения ошибок и просчетов; *способность* ясно и убедительно излагать свои мысли, быть немногословным, но понятным; *способность* предвидеть последствия предпринимаемых шагов; *умение* эффективно управлять своей деятельностью и временем.

Интерактивные методы (от англ. interaction – взаимодействие, воздействие друг на друга) – методы обучения, основанные на взаимодействии обучающихся между собой.

**Интерактивное обучение – это:** «обучение, построенное на взаимодействии учащегося с учебным окружением, учебной средой, которая служит областью осваиваемого опыта»; «обучение, которое основано на психологии человеческих взаимоотношений и взаимодействий»; «обучение, понимаемое как совместный процесс познания, где знание добывается в совместной деятельности через диалог, полилог».

Интерактивные методы обучения наиболее соответствуют личностно-ориентированному подходу,

так как они предполагают со-обучение (коллективное, обучение в сотрудничестве), причем и обучающийся, и педагог являются субъектами учебного процесса. Педагог чаще выступает лишь в роли организатора процесса обучения, лидера группы, фасилитатора, создателя условий для инициативы учащихся. Интерактивное обучение основано на собственном опыте обучающихся, их прямом взаимодействии с областью осваиваемого профессионального опыта. Обучение с использованием интерактивных образовательных технологий предполагает отличную от привычной логику образовательного процесса: не от теории к практике, а от формирования нового опыта к его теоретическому осмыслению через применение.

Панина Т.С. и Вавилова Л.Н. выделяют следующие общие результаты и эффекты интерактивного обучения:

1. Интерактивные методы обучения позволяют интенсифицировать процесс понимания, усвоения и творческого применения знаний при решении практических задач. Эффективность обеспечивается за счет более активного включения обучающихся в процесс не только получения, но и непосредственного («здесь и теперь») использования знаний. Если формы и методы интерактивного обучения применяются регулярно, то у обучающихся формируются продуктивные подходы к овладению информацией, исчезает страх высказать неправильное предположение (поскольку ошибка не влечет за собой негативной оценки) и устанавливаются доверительные отношения с преподавателем.

2. Интерактивное обучение повышает мотивацию и вовлеченность участников в решение обсуждаемых

проблем, что дает эмоциональный толчок к последующей поисковой активности участников, побуждает их к конкретным действиям, процесс обучения становится более осмысленным.

3. Интерактивное обучение формирует способность мыслить неординарно, по-своему видеть проблемную ситуацию, выходы из нее; обосновывать свои позиции, свои жизненные ценности; развивает такие черты, как умение выслушивать иную точку зрения, умение сотрудничать, вступать в партнерское общение, проявляя при этом толерантность и доброжелательность по отношению к своим оппонентам.

4. Интерактивные методы обучения позволяют осуществить перенос способов организации деятельности, получить новый опыт деятельности, ее организации, общения, переживаний. Интерактивная деятельность обеспечивает не только прирост знаний, умений, навыков, способов деятельности и коммуникации, но и раскрытие новых возможностей обучающихся, является необходимым условием для становления и совершенствования компетентностей через включение участников образовательного процесса в осмысленное переживание индивидуальной и коллективной деятельности для накопления опыта, осознания и принятия ценностей.

5. Использование интерактивных технологий обучения позволяет сделать контроль за усвоением знаний и умением применять полученные знания, умения и навыки в различных ситуациях более гибким и гуманным.

6. Результат для конкретного обучающегося: опыт активного освоения учебного содержания во взаимодействии с учебным окружением; развитие личностной рефлексии; освоение нового опыта учебного взаимодействия, переживаний;

7. Результат для учебной микрогруппы: развитие навыков общения и взаимодействия в малой группе; формирование ценностно-ориентационного единства группы; поощрение к гибкой смене социальных ролей в зависимости от ситуации; принятие нравственных норм и правил совместной деятельности; развитие навыков анализа и самоанализа в процессе групповой рефлексии; развитие способности разрешать конфликты, способности к компромиссам.

8. Результат для системы «преподаватель – группа»: нестандартное отношение к организации образовательного процесса; многомерное освоение учебного материала; формирование мотивационной готовности к межличностному взаимодействию не только в учебных, но и во внеучебных ситуациях<sup>1</sup>.

В интерактивной форме могут проводиться как практические (семинарские) занятия, так и лекции. Среди последних, например, могут быть выделены<sup>2</sup>:

*Проблемная лекция.* Преподаватель в начале и по ходу изложения учебного материала создает проблемные ситуации и вовлекает студентов в их ана-

лиз. Разрешая противоречия, заложенные в проблемных ситуациях, обучаемые самостоятельно могут прийти к тем выводам, которые преподаватель должен сообщить в качестве новых знаний.

*Лекция с запланированными ошибками (лекция-провокация).* После объявления темы лекции преподаватель сообщает, что в ней будет сделано определенное количество ошибок различного типа: содержательные, методические, поведенческие и т.д. Студенты в конце лекции должны назвать ошибки.

*Лекция вдвоем.* Представляет собой работу двух преподавателей, читающих лекцию по одной и той же теме и взаимодействующих как между собой, так и с аудиторией. В диалоге преподавателей и аудитории осуществляется постановка проблемы и анализ проблемной ситуации, выдвижение гипотез, их опровержение или доказательство, разрешение возникающих противоречий и поиск решений.

*Лекция-визуализация.* В данном типе лекции передача преподавателем информации студентам сопровождается показом различных рисунков, структурно-логических схем, опорных конспектов, диаграмм и т.п. с помощью ТСО и ЭВМ (слайды, видеозапись, дисплеи, интерактивная доска и т.д.).

*Лекция «пресс-конференция».* Преподаватель просит студентов письменно в течение 2-3 минут задать ему интересующий каждого из них вопрос по объявленной теме лекции. Далее преподаватель в течение 3-5 минут систематизирует эти вопросы по их содержанию и начинает читать лекцию, включая ответы на заданные вопросы в ее содержание.

*Лекция-диалог.* Содержание подается через серию вопросов, на которые студенты должны отвечать непосредственно в ходе лекции.

*Далее будут рассмотрены только наиболее общие и часто используемые методы и технологии интерактивного обучения.*

### **Технология «кейс-стади»**

Метод «кейс-стади» относится к **технологии анализа ситуаций для активного обучения**. Данная технология была разработана в 1930-е гг. в Гарвардской школе бизнеса (школы делового администрирования Гарвардского университета, г. Бостон, США). Известность в России она получила лишь в начале 1970-х гг. Эта технология может рассматриваться и самостоятельно, и как часть традиционных методов обучения или деловых игр и тренингов.

Специфика данной технологии заключается в том, что при проведении занятия в виде ситуативного упражнения можно достичь прогнозируемых результатов, однако это удастся, лишь осуществляя взаимодействие с другими участниками, выполняя комплексные взаимосвязанные вычисления, выслушивая различные точки зрения и подходы и аргументируя собственную позицию. Именно работа в группе по

<sup>1</sup> Панина Т.С. Современные способы активизации обучения: учебное пособие / Т.С. Панина, Л.Н. Вавилова; под ред. Т.С. Паниной. 4-е изд., стер. М.: Издательский центр «Академия», 2008. С. 41.

<sup>2</sup> Аронова Г.А. Методика обучения взрослых: особенности лекционной формы подачи материала по гуманитарным дисциплинам [Электронный ресурс] // Фестиваль педагогических идей «Открытый урок»: [сайт]. 2012. URL: <http://festival.1september.ru/articles/513950/> (дата обращения: 11.05.2012).

анализу ситуации позволяет обучаемым усвоить знания и приобрести навыки и умения практически решать сложные задачи, рассматривать разнообразные возможности и подходы к решению проблем и адаптироваться к разным типам людей, участвующих в принятии решений.

Включение обучаемых в активную деятельность позволяет развить практические компетентности – базовые умения, навыки и готовность к действию.

Как справедливо заметил Тацит, «упражнения рождают мастерство».

Цели технологии анализа ситуаций: развитие навыков анализа критического мышления; соединение теории и практики; представление примеров принимаемых решений и их последствий; демонстрация различных позиций и точек зрения; формирование навыков оценок альтернативных вариантов в условиях неопределенности.

Кроме того, в процессе работы над ситуациями у обучаемых формируется конкурентоспособность, развивается персональная и коллективная ответственность, шлифуются личные ценности и установки, приобретаются навыки управления репутацией и формирования позитивного имиджа.

К технологиям, активизирующим учебный процесс, построенным на анализе ситуаций, относятся: метод ситуационного анализа, включающий анализ конкретных ситуаций – АКС (ситуационные задачи – СЗ, ситуационные упражнения – СУ); метод ситуационного обучения – кейс-стади, метод кейсов, метод «инцидента»; метод анализа критических прецедентов, метод проигрывания ролей, игровое проектирование<sup>3</sup>. Далее нами будет подробно рассмотрен метод «кейс-стади».

*Метод кейсов* (англ. Case method, кейс-метод, кейс-стади, case-study, метод конкретных ситуаций) – техника обучения, использующая описание реальных экономических, социальных и бизнес-ситуаций. Обучающиеся должны проанализировать ситуацию, разобраться в сути проблем, предложить возможные решения и выбрать лучшее из них. Кейсы базируются на реальном фактическом материале, или же приближены к реальной ситуации<sup>4</sup>.

*Кейс-стади* – исследовательский проект, в котором в качестве предмета исследования выбирается единичный случай или несколько избранных примеров социальной сущности и определяется совокупность методов их изучения. Исследование типа К.-С. включает в себя описание типичных, иллюстративных или девиантных примеров; фиксирует внимание на экстремальных или стратегических случаях; изучает естественные эксперименты.

*Кейс-метод* – техника обучения, использующая описание реальных экономических и социальных ситуаций. Обучающиеся должны проанализировать ситуацию, разобраться в сути проблем, предложить

возможные решения и выбрать лучшее из них. Различают полевые ситуации, основанные на реальном фактическом материале, и кресельные (вымышленные) кейсы.

Метод конкретных ситуаций стал наиболее известным в программах подготовки менеджеров, в том числе в программах MBA. Он эффективен прежде всего для формирования таких ключевых профессиональных компетенций менеджеров в процессе обучения, как коммуникабельность, лидерство, умение анализировать в короткие сроки большой объем неупорядоченной информации, принятие решений в условиях стресса и недостаточной информации. В этом своем качестве он выступает как принципиально необходимое дополнение к лекционной методике проведения занятий, которая является «каркасообразующим» элементом обучения в классической, университетской системе образования.

Вместе с тем метод конкретных ситуаций не столь «инновационен» как такие, более новые технологии обучения, как метод обучения действием, тренинги, компьютерные обучающие программы и симуляции. Если расставить используемые в бизнес-образовании обучающие методики по принципу их развития от традиционных ко все более инновационным, сориентированным на активные инструменты и технологии обучения, то место метода конкретных ситуаций будет где-то посередине.

Для организации обучения используются описания конкретных ситуаций (от английского «case» – случай). Учащимся предлагают осмыслить реальную жизненную ситуацию, описание которой одновременно отражает не только какую-либо практическую проблему, но и актуализирует определенный комплекс знаний, который необходимо усвоить при решении данной проблемы. При этом сама проблема не имеет однозначных решений.

Будучи интерактивным методом обучения, он завоевывает позитивное отношение со стороны студентов, которые видят в нем возможность проявить инициативу, почувствовать самостоятельность в освоении теоретических положений и овладении практическими навыками. Не менее важно и то, что анализ ситуаций довольно сильно воздействует на профессионализацию студентов, способствует их взрослению, формирует интерес и позитивную мотивацию к учебе.

Кейс-метод выступает как образ мышления преподавателя, его особая парадигма, позволяющая по-иному думать и действовать, развить творческий потенциал. Этому способствует и широкая демократизация и модернизация учебного процесса, раскрепощение преподавателей, формирование у них прогрессивного стиля мышления, этики и мотивации педагогической деятельности.

Действия в кейсе либо даются в описании, и тогда требуется их осмыслить (последствия, эффектив-

<sup>3</sup>Панфилова А.П. Инновационные педагогические технологии: Активное обучение : учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений / А.П. Панфилова. М.: Издательские центр «Академия», 2009. С. 92.

<sup>4</sup>Кирьякова А.В., Белоновская И.Д., Каргапольцева Д.С. Технология «кейс-стади» в компетентностно-ориентированном образовании: учебно-методическое пособие / А.В. Кирьякова, И.Д. Белоновская, Д.С. Каргапольцева: Оренбургский гос. ун-т. Оренбург: ОГУ, 2011. С. 20.

ность), либо они должны быть предложены в качестве способа разрешения проблемы. Но в любом случае выработка модели практического действия представляется эффективным средством формирования профессиональных качеств обучаемых<sup>5</sup>.

В настоящее время сосуществуют две классические школы case-study – Гарвардская (американская) и Манчестерская (европейская). В рамках первой школы целью метода является обучение поиску единственно верного решения, вторая – предполагает многовариантность решения проблемы. Американские кейсы больше по объему (20-25 страниц текста, плюс 8-10 страниц иллюстраций), европейские кейсы в 1,5-2 раза короче.

#### *Общая характеристика технологии*

Case-studies – учебные конкретные ситуации специально разрабатываемые на основе фактического материала с целью последующего разбора на учебных занятиях. В ходе разбора ситуаций обучающиеся учатся действовать в «команде», проводить анализ и принимать управленческие решения.

Идеи метода case-study (метода ситуационного обучения) достаточно просты:

1) Метод предназначен для получения знаний по дисциплинам, истина в которых плюралистична, т.е. нет однозначного ответа на поставленный вопрос, а есть несколько ответов, которые могут соперничать по степени истинности; задача преподавания при этом сразу отклоняется от классической схемы и ориентирована на получение не единственной, а многих истин и ориентацию в их проблемном поле.

2) Акцент обучения переносится не на овладение готовым знанием, а на его выработку, на сотворчество студента и преподавателя; отсюда принципиальное отличие метода case-study от традиционных методик – демократия в процессе получения знания, когда студент по сути дела равноправен с другими студентами и преподавателем в процессе обсуждения проблемы.

3) Результатом применения метода являются не только знания, но и навыки профессиональной деятельности.

4) Технология метода заключается в следующем: по определенным правилам разрабатывается модель конкретной ситуации, произошедшей в реальной жизни, и отражается тот комплекс знаний и практических навыков, которые студентам нужно получить; при этом преподаватель выступает в роли ведущего, генерирующего вопросы, фиксирующего ответы, поддерживающего дискуссию, т.е. в роли диспетчера процесса сотворчества.

5) Несомненным достоинством метода ситуационного анализа является не только получение знаний и формирование практических навыков, но и развитие системы ценностей студентов, профессиональных позиций, жизненных установок, своеобразного профессионального мироощущения и миропреобразования.

6) В методе case-study преодолевается классический дефект традиционного обучения, связанный с «сухостью», не эмоциональностью изложения материала – эмоций, творческой конкуренции и даже борьбы в этом методе так много что хорошо организованное обсуждение кейса напоминает театральный спектакль.

Метод case-study – инструмент, позволяющий применить теоретические знания к решению практических задач. Метод способствует развитию у студентов самостоятельного мышления, умения выслушивать и учитывать альтернативную точку зрения, аргументировано высказать свою. С помощью этого метода студенты имеют возможность проявить и усовершенствовать аналитические и оценочные навыки, научиться работать в команде, находить наиболее рациональное решение поставленной проблемы.

Будучи интерактивным методом обучения, метод case-study завоевывает позитивное отношение со стороны студентов, обеспечивая освоение теоретических положений и овладение практическим использованием материала; он воздействует на профессионализацию студентов, способствует их взрослению, формирует интерес и позитивную мотивацию по отношению к учебе. Одновременно метод case-study выступает и как образ мышления преподавателя, его особая парадигма, позволяющая по-иному думать и действовать, обновлять свой творческий потенциал.

У метода case-study есть свои признаки и технологические особенности, позволяющие отличить его от других методов обучения.

Признаки метода case-study:

1) Наличие модели социально-экономической системы, состояние которой рассматривается в некоторый дискретный момент времени.

2) Коллективная выработка решений.

3) Многоальтернативность решений; принципиальное отсутствие единственного решения.

4) Единая цель при выработке решений.

5) Наличие системы группового оценивания деятельности.

6) Наличие управляемого эмоционального напряжения обучаемых.

*Технологические особенности метода case-study:*

1) Метод представляет собой специфическую разновидность исследовательской аналитической технологии, т.е. включает в себя операции исследовательского процесса, аналитические процедуры.

2) Метод case-study выступает как технология коллективного обучения, важнейшими составляющими которой выступают работа в группе (или подгруппах) и взаимный обмен информацией.

3) Метод case-study в обучении можно рассматривать как синергетическую технологию, суть которой заключается в подготовке процедур погружения группы в ситуацию, формировании эффектов умножения знания, инсайтного озарения, обмена открытиями и т.п.

<sup>5</sup> Долгоруков А. Метод case-study как современная технология профессионально-ориентированного обучения. URL: [http://www.vshu.ru/lections.php?tab\\_id=3&a=info&id=2600](http://www.vshu.ru/lections.php?tab_id=3&a=info&id=2600) (дата обращения: 20.12.2017).

4) Метод case-study интегрирует в себе технологии развивающего обучения, включая процедуры индивидуального, группового и коллективного развития, формирования многообразных личностных качеств обучаемых.

5) Метод case-study выступает как специфическая разновидность проектной технологии. В обычной обучающей проектной технологии идет процесс разрешения имеющейся проблемы посредством совместной деятельности студентов, тогда как в методе case-study идет формирование проблемы и путей ее решения на основании кейса, который выступает одновременно в виде технического задания и источника информации для осознания вариантов эффективных действий.

6) Метод case-study концентрирует в себе значительные достижения технологии «создания успеха». В нем предусматривается деятельность по активизации студентов, стимулирование их успеха, подчеркивание достижений обучаемых. Именно достижение успеха выступает одной из главных движущих сил метода, формирования устойчивой позитивной мотивации, наращивание познавательной активности.

Основная функция метода case-study – учить студентов решать сложные неструктурированные проблемы, которые не возможно решить аналитическим способом. Кейс активизирует студентов, развивает аналитические и коммуникативные способности, оставляя обучаемых один на один с реальными ситуациями.

Использование метода case-study имеет явные преимущества перед простым изложением материала, широко используемым в традиционной педагогике высшей школы России. Однако не стоит полагать, что кейсы могут заменить лекции. По мнению преподавателя Американского института бизнеса и экономики (АІВЕС) в Москве Питера Эксмана нельзя тратить все свое время только на разбор конкретных примеров, потому что это формирует стереотипный, предвзятый подход к решению сходных проблем, и студент будет не в состоянии подняться на более высокий уровень обобщения. Кейсы показывают, как на практике применяются экономические теории; ценность таких упражнений, если они не имеют теоретической «начинки», невелика.

Кейсы отличаются от задач, используемых при проведении семинарских и практических занятий, поскольку цели использования задач и кейсов в обучении различны. Задачи обеспечивают материал, дающий студентам возможность изучения и применения отдельных теорий, методов, принципов. Обучение с помощью кейсов помогает студентам приобрести широкий набор разнообразных навыков. Задачи имеют, как правило, одно решение и один путь, при-

водящий к этому решению. Кейсы имеют много решений и множество альтернативных путей, приводящих к нему.<sup>6</sup>

#### **Дебаты (дискуссия) как учебный курс**

*Дебаты* – это система формализованных дискуссий на актуальные темы, в которой команды «за» и «против» выдвигают аргументы и контраргументы по поводу предложенного тезиса, чтобы убедить членов жюри (судей) в своей правоте и риторическом опыте.

Дебаты – это образовательная стратегия, основывающаяся на умении анализировать текущие социальные и политические события, концентрироваться на обсуждаемой проблеме, собирать и обрабатывать информацию, творчески осмысливать возможности ее применения, определять собственную точку зрения по данной проблеме и защищать ее в течение игры, организовывать взаимодействие в группе на основе соблюдения принятых правил и процедур совместной деятельности.<sup>7</sup>

#### *Виды дебатов*

Различают два вида дебатов – *неформальные* и *формальные*. В настоящее время в образовательной среде наиболее распространены неформальные дебаты, больше известные как, «дискуссия», «диспут». Диспут – устный публичный спор при обсуждении научных, политических, моральных проблем с целью поисков истины; путь мобилизации активности студентов для выработки правильных суждений и установок; способ обучения борьбе против ошибочных представлений и понятий, умению вести полемику (словесную борьбу), защищать свои взгляды, убеждать в них других людей, отстаивать свою правоту. Диспуты – этот метод формирования суждений, оценок, убеждений основан на давно открытой закономерности: знания, добытые в ходе столкновения мнений, различных точек зрения, всегда отличаются высокой мерой обобщенности, стойкости и гибкости. Такие диспуты (дебаты), как правило, имеют неформальный характер и ведутся без правил.

Устранить этот недостаток призваны «формальные» дебаты (впервые оформились в США и Великобритании в начале XX века), имеющие определённые правила, регламент – так называемый формат. В этом смысле дебаты представляют собой формализованное обсуждение, построенное на основе заранее фиксированных выступлений участников-представителей двух противостоящих, соперничающих команд (групп), таким образом, оппоненты выступают в строгой последовательности в соответствии со строгим регламентом.

#### *Типы дебатов*

В зависимости от поставленных целей и задач могут использоваться различные *типы* дебатов.

<sup>6</sup> Кирьякова А.В., Белоновская И.Д., Каргапольцева Д.С. Технология «кейс-стади» в компетентностно-ориентированном образовании: учебно-методическое пособие / А.В. Кирьякова, И.Д. Белоновская, Д.С. Каргапольцева; Оренбургский гос. ун-т. Оренбург: ОГУ, 2011. С. 20.

<sup>7</sup> Кирьякова А.В., Каргапольцева Н.А., Ольховая Т.А., Смирных Е.В. Технология «дебаты» в компетентностно-ориентированном образовании: учебно-методическое пособие / А.В. Кирьякова, Н.А. Каргапольцева, Т.А. Ольховая, Е.В. Смирных; Оренбургский гос. ун-т. Оренбург: ОГУ, 2011. С. 4.



### 1. «Классические» дебаты.

В них участвуют 6 человек (2 команды по 3 человека), таймкипер, остальные студенты являются либо «рецензентами», либо судьями, либо пассивными слушателями. В данном случае дебаты чаще всего выступают как форма занятия, которому предшествует определенная подготовка. Студенты получают опережающее задание подготовиться к дебатам. Если готовятся все, перед началом игры определяются те из них, которые будут выступать в качестве участников. Все должны быть ознакомлены с правилами.

Этот формат дебатов может стать основой для организации и проведения имитационно-моделирующей игры. В этом случае студенты выступают от чьего-либо имени, играют какую-либо роль и т.п.

### 2. «Модифицированные» дебаты.

Это использование отдельных элементов «классических» дебатов или внесение некоторых изменений в правила. Например:

- изменяется регламент выступлений (чаще всего сокращается);
- увеличивается число игроков в командах;
- допускаются вопросы из аудитории;
- организуются «группы поддержки», к помощи которых команды могут обращаться во время таймаутов;
- создается «группа экспертов», которая может: осуществлять функции судейства; подводить итог игры, анализируя аргументацию команд и демонстрируя столкновения позиций, сравнивая позиции команд; вырабатывать компромиссное решение, что часто бывает необходимо для реализации учебных целей;
- осуществляется ролевая игра;
- изменяется (появляется) роль ведущего игры – преподавателя. Во время дебатов нередко происходит отклонение от темы, участники акцентируют внимание не на ключевых, а на достаточно узких моментах, что не способствует реализации поставленных целей и задач. Поэтому преподаватель-ведущий может направить дискуссию в нужное русло, инициировав ее каким-либо вопросом или репликой. Роль преподавателя на разных этапах игры определяется в зависимости от подготовленности учеников.

«Модифицированные» дебаты чаще выступают как элемент занятия или форма проверки знаний, но возможна и организация занятия на их основе.

Дебаты можно разделить также на несколько *подвидов*.

1) *Проблемные дебаты*. Предусматривают знакомство участников с общими концепциями. Проблемных дебатов может быть немного – только по главным, ключевым, дискуссионным проблемам.

2) *Экспресс-дебаты по мини-проблемам*. Этапы ориентации и подготовки сведены к минимуму. Подготовка осуществляется непосредственно на занятии. Этот вид дебатов может быть использован как элемент «обратной связи», закрепления учебного материала либо как форма активизации познавательной деятельности.

3) *Дебаты как форма самостоятельной работы с текстами*. Форма презентации и осмысления результатов работы студентов с учебной и научной литературой.

4) *Дебаты как средство формализации дискуссии*. При изучении тех или иных тем студенты нередко сталкиваются с дискуссионными проблемами, которые настолько глубоко затрагивают их, что не могут явиться предметом рационального обсуждения. Средством преодоления такого затруднения становится формализация дискуссии, то есть перевод ее в русло дебатов.

5) *В форме дебатов могут быть организованы повторительно-обобщающие занятия*. При этом, как правило, студенты приобретают дополнительные навыки, а не новые знания: дебаты проходят на базе основного содержания учебного материала.

6) *Пресс-конференция*. Из группы выбирается или назначается преподавателем студент – «ответчик», то есть человек, дающий пресс конференцию, все остальные члены группы – «журналисты», задающие вопросы. Преподаватель объявляет тему пресс-конференции, это может быть один из пунктов плана семинарского занятия. «Ответчик» занимает место перед аудиторией (можно за столом преподавателя). Каждый из студентов должен задать «ответчику» вопрос, а ответчик должен на него ответить. Такого рода тренинг можно проводить спонтанно, но на первых порах или в слабых группах лучше заранее назначать «ответчика» и объяснять другим студентам необходимость заранее заготовить несколько вопросов по теме пресс-конференции, чтобы не было повторов. За каждый заданный вопрос и ответ на него студент получает 1 балл, за неправильный ответ или отказ отвечать, а также за отказ задать вопрос или повторение чужого вопроса студент теряет один балл. Преподаватель может составлять рейтинг участников пресс-конференций и поощрять победителей.

Использование дебатов в образовательном процессе высшей школы имеет большое значение для формирования профессионального поведения будущего специалиста, так как эта технология является основой для формирования важнейших качеств, необходимых современному специалисту: ответственность, порядочность, уверенность в себе, коммуникабельность, самостоятельность, тактичность, терпимость, усидчивость, целеустремленность.

Дебаты, как форма ведения спора, отличается от просто логической аргументации, которая лишь проверяет вещи на предмет последовательности с точки зрения аксиом, а также от спора о фактах, в котором интересуются только тем, что произошло или не произошло. Дебаты не требуют определенных и окончательных решений. Они дают студентам возможность анализировать понятия и доводы, защищать свои взгляды, убеждать в них третью сторону (других людей). Для участия в дебатах мало высказать свою точку зрения, надо обнаружить сильные и слабые стороны противоположного суждения, подобрать доказательства, опровергающие ошибочность одной и подтверждающие достоверность другой точки зрения.

Дебаты учат мужеству отказаться от ложной точки зрения во имя истины.<sup>8</sup>

Использование дебатов как формы гражданского образования требует значительной предварительной подготовки, предполагает освоение формата дебатов, регламента, ролей игроков, ведущих, судей и т.д.

#### Технология «портфолио»

*Портфолио* в современном понимании является способом фиксирования, накопления и оценки индивидуальных достижений человека. Его применение позволяет решать задачи организации, планирования, осуществления и оценивания различных направлений деятельности будущего специалиста, реализуемой в рамках учебно-воспитательного процесса.

Существует множество определений портфолио, необходимо ввести базовое различие понятия «портфолио», которое будет использовано далее в двух позициях: 1) *Портфолио-технология*. 2) *Портфолио-продукт*.

Портфолио – современная образовательная технология, в основе которой используется метод аутентичного оценивания результатов образовательной и профессиональной деятельности.

*Портфолио означает «папка с документами», «папка специалиста».*

Аутентичное оценивание – это вид оценивания, применяющийся, прежде всего, в практико-ориентированной деятельности и предусматривающий оценивание сформированности умений и навыков личности в условиях помещения ее в ситуацию, максимально приближенную к требованиям реальной жизни – повседневной или профессиональной.

Такой компетентностный подход применим к оцениванию качества образования, с одной стороны как качества образовательных результатов, с другой как качества условий, в которых они достигаются.<sup>9</sup>

Например, метод портфолио применим не только для аутентичного оценивания результатов образования студентов, но и для оценки компетентности вузовских преподавателей. При этом особенно ценным в аутентичности оценивания профессорско-преподавательского корпуса является комплексность оценки. С одной стороны, компетентность оценивают службы профессиональной аттестации, с другой, используются формы самоанализа, самооценки и проектирования саморазвития самого преподавателя.

#### Типы портфолио

В настоящее время понятие «портфолио» чаще всего соотносят со сферой образования. На самом деле, в широком смысле этого понятия, метод портфолио (performance portfolio or portfoliac assessment) применим для любой практико-результативной дея-

тельности. Таким образом, первое основание для различения видов портфолио в вузе по видам практико-результативной деятельности: образовательная, профессиональная.

Портфолио – есть систематический и специально организованный сбор доказательств, который служит способом системной рефлексии на собственную деятельность и представления ее результатов в одной или более областях для текущей оценки компетентностей или конкурентоспособного выхода на рынок труда. Далее, необходимо различать портфолио по субъекту деятельности: индивидуальная, групповая.

Портфолио – рабочая файловая папка, содержащая многообразную информацию, которая документирует приобретенный опыт и достижения субъекта образовательной (профессиональной) деятельности. По двум приведённым выше основаниям можно выделить такие виды портфолио в вузе, как:<sup>10</sup>

**Таблица 1 – Виды портфолио**

Деятельность	Индивидуальная	Групповая
Образовательная	портфолио студента, выпускника вуза, аспиранта	портфолио студенческой группы
Профессиональная	портфолио преподавателя, административного работника вуза	портфолио кафедры, факультета, специализации, вуза

**Таблица 2 – Виды портфолио внутри практико-результативной деятельности**

По виду деятельности	По назначению
Практико-ориентированные	цель – анализ практической деятельности
Проблемно-ориентированные	средство повышения качества решения проблемы
Проблемно-исследовательские	используются для сбора и систематизации материала в связи с написанием реферата, научной работы, подготовкой к конференции
Тематические	посвящены анализу, разработке различных аспектов темы

В различных вариантах названий портфолио видна специфика цели их использования. Например: *портфолио достижений; портфолио личностного разви-*

<sup>8</sup> Кирьякова А.В., Каргапольцева Н.А., Ольховая Т.А., Смирных Е.В. Технология «дебаты» в компетентностно-ориентированном образовании: учебно-методическое пособие / А.В. Кирьякова, Н.А. Каргапольцева, Т.А. Ольховая, Е.В. Смирных; Оренбургский гос. ун-т. Оренбург: ОГУ, 2011. С. 14.

<sup>9</sup> Кирьякова А.В., Каргапольцева Н.А., Ольховая Т.А., Реунова М.А. Технология «портфолио» в компетентностно-ориентированном образовании: учебно-методическое пособие / А.В. Кирьякова, Н.А. Каргапольцева, Т.А. Ольховая, М.А. Реунова; Оренбургский гос. ун-т. Оренбург: ОГУ, 2011. С. 12.

<sup>10</sup> Там же С. 30.

тия; презентационный портфолио; портфолио-коллектор; портфолио проекта; портфолио карьерного продвижения.

Можно различать типы портфолио по времени создания: *недельные; семестровые; курсовые.*

Целесообразно создание и использование двух типов портфолио, отличающихся по способу обработки и презентации информации: портфолио в бумажном варианте; электронный вариант портфолио.

### **Игра**

*Игра* — это форма деятельности (чаще — совместной деятельности) людей, воссоздающая те или иные практические ситуации и систему взаимоотношений, одно из средств активизации учебного процесса в системе образования.

Игра как метод обучения дает возможность: *сформировать мотивацию на обучение, и поэтому может быть эффективна на начальной стадии обучения; оценить уровень подготовленности обучающихся (может быть использована как на начальной стадии обучения - для входного контроля, так и на стадии завершения - для итогового контроля эффективности обучения); оценить степень овладения материалом и перевести его из пассивного состояния - знания - в активное - умение, и поэтому может быть эффективна в качестве метода практической отработки навыка сразу после обсуждения теоретического материала.*

**Выделяют три основные категории игр:**

#### **Деловая игра**

В наиболее общем виде *деловую игру* можно определить как метод имитации (подражания, изображения, отражения), принятия управленческих решений в различных ситуациях (путем проигрывания, разыгрывания) по заданным или вырабатываемым самими участниками игры правилам.

Основные характеристики *деловой игры*, отличающие ее от других интерактивных обучающих технологий: моделирование процесса труда (деятельности) руководителей и специалистов по выработке профессиональных решений; наличие общей цели у всей группы; распределение ролей между участниками игры; различие ролевых целей при выработке решений; взаимодействие участников, исполняющих те или иные роли; групповая выработка решений участниками игры; реализация цепочки решений в игровом процессе; многоальтернативность решений; наличие управляемого эмоционального напряжения.

#### **Ролевая игра**

*Ролевая игра* — это эффективная отработка вариантов поведения в тех ситуациях, в которых могут оказаться обучающиеся (например, аттестация, защита или презентация какой-либо разработки, конфликт с однокурсниками и др.). Игра позволяет приобрести навыки принятия ответственных и безопасных решений в учебной ситуации. Признаком, отличающим ролевые игры от деловых, является отсутствие системы оценивания по ходу игры.

#### **Организационно - деятельностная игра**

Являются формами коллективной деятельности, в процессе которой происходит обучение и проекти-

рование новых деятельностных образцов. Такие игры проводятся с целью внедрения новой практики в некоторой профессиональной сфере.

Близким к игровым методам обучения является рассмотренный выше кейс-метод. Однако игра, в отличие от последнего, представляет собой динамическое явление, а кейс-метод может осуществляться и по отношению к статическим ситуациям, лишенным выраженной временной динамики. «Игра представляется имитацией практики, а кейс-метод — имитацией ситуации, в которой разворачивается практика жизни. Игра акцентирована на умения, навыки, тренинг, а кейс-метод — на поиск проблемы, заложенной в ситуацию, и ее мысленное разрешение».

### **Тренинг**

*Тренинг* — один из интерактивных методов обучения и социально-психологического развития личности. Тренинги состоят из комплекса разнообразных упражнений и игр, объединенных в систему небольшими теоретическими модулями (по 5-15 минут). Они достаточно разнообразны по своему целевому назначению (от обучающих и развивающих до психокоррекционных и психотерапевтических), содержанию, формам (*тренинги, семинары-тренинги, тренинги-марафоны и др.*) и техникам проведения.

В качестве основных целей социально-психологического тренинга в учебном процессе можно выделить следующие:

- 1) фасилитация психологических изменений личности;
- 2) повышение социально-психологической компетентности участников;
- 3) развитие у них способности эффективно взаимодействовать с окружающими;
- 4) формирование активной социальной позиции участников;
- 5) развитие у них способности производить значимые позитивные изменения в своей жизни и жизни окружающих людей;
- 6) формирование новых профессиональных знаний, умений и навыков.

Цели социально-психологического тренинга конкретизируются в частных задачах:

- 1) овладение определенными социально-психологическими и профессиональными знаниями;
- 2) развитие способности адекватного и наиболее полного познания себя и других людей;
- 3) диагностика и коррекция личностных качеств и умений, снятие барьеров, мешающих реальным и продуктивным действиям;
- 4) изучение индивидуализированных приемов межличностного взаимодействия для повышения его эффективности;
- 5) приобретение коммуникативных умений и навыков;
- 6) овладение тактиками и стратегиями конструктивного поведения в конфликтах, проблемных и экстремальных ситуациях;
- 7) коррекция, формирование и развитие просоциальных установок, необходимых для успешного

взаимодействия с людьми в разных сферах жизнедеятельности;

8) мотивация к личностной динамике и вооружение участников инструментарием реализации задач, связанных с личностным и профессиональным ростом;

9) формирование профессионально значимых качеств и умений;

10) формирование эмпатии, сензитивности, рефлексии, толерантности.

### Метод проектов

*Метод* проектов – система обучения, при которой учащиеся приобретают знания и умения в процессе самостоятельного планирования и выполнения постепенно усложняющихся практических заданий – проектов. Проект – это комплекс поисковых, исследовательских, расчетных, графических и других видов работ, выполняемых учащимися самостоятельно, но под руководством преподавателя, с целью практического или теоретического решения значимой проблемы.

В целом структуру и этапы проекта можно определить как «5 П»: проблема – планирование (проектирование) – поиск решения – продукт – презентация. В качестве шестого «П» может быть добавлен портфолио – папка, в которой собраны все рабочие материалы проекта (черновики, дневные планы, отчеты и др.).

В основу метода проектов положена идея, составляющая суть понятия «проект», – его прагматическая направленность на результат, который можно получить при решении той или иной практически или теоретически значимой проблемы. Этот результат можно увидеть, осмыслить, применить в реальной практической деятельности. Для достижения такого результата необходимо научить студентов самостоятельно мыслить, находить и решать проблемы, привлекая для этой цели знания из разных областей, умения прогнозировать результаты и возможные последствия разных вариантов решения, умения устанавливать причинно-следственные связи.

*Основные требования к использованию метода проектов:*

1. Наличие значимой в исследовательском, творческом плане проблемы / задачи, требующей интегрированного знания, исследовательского поиска для ее решения.

2. Практическая, теоретическая, познавательная значимость предполагаемых результатов. Результаты выполненных проектов должны быть «осязаемыми», т. е., если это теоретическая проблема, то конкретное ее решение, если практическая – конкретный результат, готовый к использованию.

3. Самостоятельная (индивидуальная, парная, групповая) деятельность обучающихся.

4. Структурирование содержательной части проекта (с указанием поэтапных результатов).

5. Использование исследовательских методов, предусматривающих определенную последовательность действий: а) определение проблемы и вытекающих из нее задач исследования (использование в

ходе совместного исследования метода «мозговой атаки», «круглого стола»); б) выдвижение гипотез решения задач; в) обсуждение методов исследования (статистических и экспериментальных методов, наблюдений и пр.); г) обсуждение способов оформления конечных результатов (презентации, защиты, творческие отчеты и пр.); д) сбор, систематизация и анализ полученных данных; е) подведение итогов, оформление результатов, их презентация; ж) выводы, выдвижение новых проблем исследования.

### Технология Ассесмент-центра

В основе технологии Ассесмент-центра лежат имитационные упражнения, моделирующие профессиональную деятельность участников. Типы упражнений подразделяются в соответствии с профессиональными (рабочими) ситуациями: все профессиональные задачи решаются индивидуально, в паре либо в группе (три и более человека). Соответственно этим ситуациям различают:

1) индивидуальные упражнения, включающие в себя: презентацию (обучающихся просят провести презентацию на заданную либо самостоятельно выбранную тему); In-Basket (индивидуальное письменное упражнение включает в себя анализ многочисленной и разной информации, ее структурирование и планирование на ее основе какого-то промежутка времени – дня, недели, месяца); парные упражнения «один на один» с «подсадными» участниками («подсадной участник» согласно сценарию создает сложную ситуацию, а второй участник ее решает);

2) групповые упражнения, включающие: упражнения с распределенными ролями (каждому участнику дается инструкция с информацией, общей для всех и индивидуальной для него самого. Групповое упражнение такого плана содержит в себе конфликт или соревнование, поскольку каждый участник дискуссии преследует свои цели, способствуя одновременно достижению общей цели); упражнения с нераспределенными ролями (участники должны рассмотреть какую-то проблему и прийти к согласию относительно того, как ее можно решить).

В основе *идеи* ассесмент-центра лежит представление о том, что недостатки, выявленные в процессе какого-то одного упражнения, могут быть компенсированы преимуществами в других. Окончательное решение о тех или иных компетенциях участника ассесмент-центра выносится только по совокупности и на основе выполнения нескольких упражнений. *Достигается это благодаря ряду особенностей процесса оценки. Множественность методик* - одна компетенция оценивается как минимум двумя методами (упражнениями). *Акцент на поведении* - оценивается именно поведение участника. *Моделирование рабочей реальности* - ситуация оценки максимально приближена к реальным условиям выполнения участником задач, составляющих содержание его профессиональной деятельности. *Объективность результатов* - в процедуре оценки участвует группа независимых экспертов-наблюдателей. Каждый участник оценивается несколькими экспертами в нескольких упражнениях, что повышает надежность полученных

данных. *Согласованность оценки* - итоговая оценка выносится только при согласии всех экспертов и представлении ими достаточных аргументов в пользу своей оценки. *Продолжительность процедуры* - оценка участников является не одномоментной и продолжается, как правило, от одного до трех дней, что дает возможность дополнительной проверки и получения более достоверных выводов. *Стандартизация условий проведения* - каждый участник испытывает те же ситуационные воздействия и имеет равную возмож-

ность проявить свои умения. *Предоставление обратной связи* - в процессе и по окончании оценочной процедуры оцениваемому участнику экспертами предоставляется обратная связь относительно результатов его участия.

*Ассесмент-центр* может быть использован в образовательном процессе не только в качестве обучающей технологии, но и как надежный инструмент оценки сформированности у обучающихся общекультурных и профессиональных компетенций.<sup>11</sup>

#### Библиографический список

1. Аронова Г.А. Методика обучения взрослых: особенности лекционной формы подачи материала по гуманитарным дисциплинам [Электронный ресурс] // Фестиваль педагогических идей «Открытый урок». 2012. URL: <http://festival.1september.ru/articles/513950/> (дата обращения: 11.05.2017).
2. Гуцин Ю.В. Интерактивные методы обучения в высшей школе // Психологический журнал. – 2012. – № 2. – С. 1-18.
3. Долгоруков А. Метод case-study как современная технология профессионально-ориентированного обучения. URL: [http://www.vshu.ru/lections.php?tab\\_id=3&a=info&id=2600](http://www.vshu.ru/lections.php?tab_id=3&a=info&id=2600) (дата обращения: 11.05.2017).
4. Кирьякова А.В., Каргапольцева Н.А., Ольховая Т.А., Реунова М.А. Технология «портфолио» в компетентностно-ориентированном образовании: учебно-методическое пособие / А.В. Кирьякова, Н.А. Каргапольцева, Т.А. Ольховая, М.А. Реунова; Оренбургский гос. ун-т. – Оренбург: ОГУ, 2011. – 113 с.
5. Кирьякова А.В., Каргапольцева Н.А., Ольховая Т.А., Смирных Е.В. Технология «дебаты» в компетентностно-ориентированном образовании: учебно-методическое пособие / А.В. Кирьякова, Н.А. Каргапольцева, Т.А. Ольховая, Е.В. Смирных; Оренбургский гос. ун-т. – Оренбург: ОГУ, 2011. – 120 с.
6. Кирьякова А.В., Белоновская И.Д., Каргапольцева Д.С. Технология «кейс-стади» в компетентностно-ориентированном образовании: учебно-методическое пособие / А.В. Кирьякова, И.Д. Белоновская, Д.С. Каргапольцева; Оренбургский гос. ун-т. – Оренбург: ОГУ, 2011. – 105 с.
7. Панина Т.С. Современные способы активизации обучения: учебное пособие / Т.С. Панина, Л.Н. Вавилова; под ред. Т.С. Паниной. – 4-е изд., стер. – М.: Издательский центр «Академия», 2008. – 176 с.
8. Панфилова А.П. Инновационные педагогические технологии: Активное обучение : учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений / А.П. Панфилова. – М.: Издательские центр «Академия», 2009. – 192 с.

**Рецензент:** Вырлеева-Балаева О.С., доцент кафедры теории государства и права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н.

<sup>11</sup> Гуцин Ю.В. Интерактивные методы обучения в высшей школе. // Психологический журнал. 2012. № 2. С. 1-18.

---

## СОЛОДКАЯ МАРИНА СТАНИСЛАВОВНА

доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой  
общекультурных, социально-экономических, математических и естественно-  
научных дисциплин Оренбургского института (филиал) Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000 г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50,  
msolod@yandex.ru

## СОВРЕМЕННЫЕ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВА

### SOLODKAYA MARINA STANISLAVOVNA

doctor of philosophy, professor, head of the Department of humane and  
socioeconomic studies, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University  
named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50,  
msolod@yandex.ru

## MODERN MODELS OF THE STATE

**Аннотация.** В статье обсуждаются современные модели государства в рамках предложенной типологии, которая учитывает, во-первых, то, существует ли в данной модели базис государства как некая сущность, первичная по отношению к государству. Во-вторых, если базис существует, то он состоит из одного «элемента» (как, например, в марксистской теории государства базисом является экономика) или из нескольких элементов (например, экономика, политика и культура). Автор выделяет экономико-центричные, политико-центричные, социо-центричные, государственно-правовые современные модели государства.

**Ключевые слова:** государство, модели государства, экономико-центричные модели, политико-экономические модели, политико-центричные модели, социо-центричные, государственно-правовые модели, развитие государства, модернизация.

**Review.** In this article modern models of the state are discussed within the framework of the proposed typology, which takes into account, first, whether there is a basis of the state in this model as an entity primary in relation to the state. Secondly, if the basis exists, then it consists of one «element» (as, for example, in the Marxist theory of the state the basis is the economy) or consists of several elements (for example, economics, politics and culture). The author singles out the economic-centric, politico-centric, socio-centric, state-legal modern models of the state.

**Keywords:** state, state models, economic-centric models, political-economic models, political-centric models, socio-centric, state-legal models, state development, modernization.

В настоящее время существует обилие государственно-правовых, политических, социологических и экономических концепций и теорий государства. Характерной чертой многих из них является явная политико-идеологическая направленность, поскольку они во многом служили идейным средством в революционных преобразованиях общества в двадцатом и в начале двадцать первого века. Именно концептуальные и теоретические построения являются фундаментом построения различных моделей государства.

Рациональное представление современных моделей государства, базирующихся на тех или иных концепциях, требует введения определенной *типологии*. Введение типологии существенно зависит от того, какова позиция автора типологии по следующим вопросам: 1) существует ли *базис* государства как некая сущность, первичная по отношению к государству; 2) если базис существует, то каков он: состоит из одного «элемента» (как, например, в марксистской теории государства базисом является экономика, а в нормативистских теориях государства базисом является право) или состоит из нескольких элементов (например, экономика, политика и культура).

### I. Экономико-центричные современные модели государства

Если *постулировать* экономику как *детерминанту развития государства*, то все многообразие современных концепций государства можно разделить на два направления: либерально-демократическое и социалистическое - на основании противоположных позиций, занимаемых ими по вопросу о необходимости и характере вмешательства государства в дела общества, основанных, как известно, на различном решении вопроса о собственности.

Следствием этих различий явилось признание либералами в качестве основного регулятора общественной жизни свободного рынка, а социалистами - плана. В последнее время наблюдается существенное нивелирование их разногласий и сближение позиций по ряду вопросов. Часть представителей либерального направления не только не отрицает необходимости государственного планирования, но и ратует за расширение масштабов последнего. Социалисты же, в свою очередь, выдвигают концепцию реформизма, согласно которой планирование не требует в качестве обязательного условия общественную собственность. В этом направлении, в частности, работа-

ют многие китайские неомарксисты, которые выступают с резкой критикой советского варианта марксистской теории государства и права, который они считают отступлением от марксизма. И социалисты, и либералы все чаще начинают говорить о том, что в экономике сейчас нельзя рассматривать «чистые» формы собственности, как это было в эпоху классического капитализма, в которую жил К. Маркс. В развитых экономиках существенно наличие смешанных форм собственности.

*Теоретическую основу* либеральных концепций государства составила теория «естественного права» с его идеей «неотчуждаемых прав человека» и «общественного договора», которые постулировали первичность индивида по отношению к государству. Локк, Руссо и другие либеральные теоретики государства и права XVIII века своим авторитетом способствовали достаточно прочному закреплению представления о существовании естественных неотчуждаемых прав человека на жизнь, свободу и собственность. Свое конкретное воплощение эти идеи получили сначала в американской конституции, а затем во французской Декларации прав человека и гражданина.

Либерально-демократические теории государства XIX века, базируясь на теоретических идеях предшественников, развивали далее идеи «правового государства». Основной целью данного концепта являлась гарантия определенных индивидуальных прав человека против государства. Здесь следует упомянуть теорию самоограничения государства правом Г. Еллинека<sup>1</sup>, согласно которой государство внутри представляет гражданам индивидуальные права против самого себя, а вовне - обязуется соблюдать международное право. Идею «правового государства» исповедовали практически все представители социологической (в широком смысле, т.е. выводящие право из социальной природы человека и его социальных взаимодействий) школы права. В рамках социологической школы следует отметить телеологическую теорию государства и права Р. Иеринга<sup>2</sup>. Содержанием права, согласно позиции Р. Иеринга, являются интересы субъектов социального взаимодействия, но такие интересы, которые общи всем его участникам; другими словами – интересы общества в целом, при одном неперемennom условии – их защите, гарантировании государством. Право есть защищенный государством интерес.

После первой мировой войны популярность либерально-демократических теорий государства снижается. Вместе с Кейнсом верховная власть прибегает к управляемой экономике, и «нежелательная сама по себе» концентрация политической власти находит свое обоснование в необходимости государственного вмешательства в экономику. Несмотря на то, что все еще популярны теории и призывы к «ограниче-

нию» государственной власти (правда, не к добровольному самоограничению, как у Еллинека, а к принудительному правовому ограничению с целью «восстановления влияния гражданского общества»), реально происходит расширение масштабов и увеличение мощности государственного вмешательства практически во все сферы общественной жизни.

После окончания второй мировой войны многими государствами были предприняты попытки реализации различных моделей развития на основе модернизации. Экономические исследования, предпринятые по этому поводу в 60-70-ые годы XX столетия, позволили обосновать региональный пространственный характер такого развития и предложить различные модели – как объясняющие, так и прогностические – взаимодействия экономических и политических факторов в процессе развития региона (и государства, в том числе, как некую региональную единицу). Начиная с этого времени, предлагаются различные модели пространственного развития государства.

Классической современной моделью пространственного развития государства является *экономическая четырехстадийная модель «центр-периферия» Дж. Фридмана*<sup>3</sup>. Теория Дж. Фридмана, как следует из ее названия, базис регионального развития видит в экономических отношениях, но экономический базис должен быть дополнен соответствующей активной политической составляющей. Задачу политики регионального развития Дж. Фридман видит как раз в том, чтобы выбрать подходящую модель экономического развития. В его книге «Политика регионального развития» («Regional Development Policy»), изданной в середине 60-х годов, была предпринята попытка построить общую теорию регионального развития на базе модели «центр-периферия».

Периферия по Фридману – это не однородное поле. Периферия делится на внутреннюю, ближнюю, тесно связанную с ядром и непосредственно получающую от него импульсы к развитию, и внешнюю, или дальнюю. Отрасли, не соответствующие более статусу ядра как основного генератора прогресса, постепенно вытесняются на периферию сначала ближнюю полупериферию, затем дальнюю. Этот процесс, получивший название «диффузия устаревших нововведений», играет важную роль в передаче импульсов роста от центра к периферии, способствуя ее развитию, хотя и закрепляя тем самым ее жесткую подчиненность центру.

В результате всех этих взаимодействий, несмотря на постоянное подтягивание периферии, разрыв между ней и центром сохраняется. В ходе эволюции всей территориальной системы, при смене стадий экономического развития, отношения между центром и периферией неизбежно переводятся на новый

<sup>1</sup> Еллинек Г. Адам в учении о государстве. М.: Ключков, 1909 / Национальная Электронная Библиотека. URL: [http://нэб.рф/catalog/000202\\_000006\\_122440%7CD83E9BA7-1286-4ABV-9A35-026D4820D9CB/](http://нэб.рф/catalog/000202_000006_122440%7CD83E9BA7-1286-4ABV-9A35-026D4820D9CB/) (дата обращения: 10.03.2017).

<sup>2</sup> Иеринг Р. Цель в праве. СПб.: Изд-во Н.В. Муравьева, 1881 / Библиотека юридических редкостей. URL: <http://oldlawbook.narod.ru/ihering.htm> (дата обращения 10.03.2017).

<sup>3</sup> Friedmann J. Regional Development Policy. Boston, 1966. P. 17.

качественный уровень, хотя по существу и не меняют своего содержания. Это свидетельствует об устойчивости и гибкости системы «центр-периферия», ее способности сохранять свои свойства в разных социально-экономических условиях.

Исследуя эволюцию отношений между центром и периферией, Дж. Фридман выделяет применительно к национальному уровню четыре стадии. На первой стадии территория страны представляет собой систему локальных ядер, каждое из которых имеет определенную зону влияния. Внутрирегиональная поляризация населения и хозяйства пока заметно сильнее межрайонной, и о доминировании национального ядра как более развитого района пока не может быть речи. На второй стадии наиболее благополучное и динамичное из существующих региональных ядер формирует вокруг себя поляризованный район, который становится главным ядром национальной территории, окруженным обширной периферией. На третьей стадии в ряде периферийных районов созревают условия для более активного роста региональных ядер поляризации, новых ареалов производства, вследствие чего моноцентрическая территориальная структура постепенно трансформируется в полицентрическую. На четвертой стадии самым динамичным элементом этой структуры становится межметрополитенская периферия. В результате интенсификации использования пространства при встречном «расползании» ядер возникают обширные урбанистические образования с высокой плотностью хозяйственной деятельности. Четырехстадийная модель Дж. Фридмана ориентирована на национальный масштаб и закономерности поляризации территории государства.

Модель Дж. Фридмана реализуется многими государствами как в конце прошлого, так и в начале нынешнего столетия. Такие «интеллектуально-урбанистические» центры характерны для развитых экономик США и Европы, развивающейся Индии. В последнее время Китай делает огромные успехи в создании *особых экономических зон* как центров развития страны (упомянем здесь лишь Шанхай и Шеньчжэнь). Отметим, что Россия в последнее десятилетие тоже предпринимала попытки развития особых экономических зон. В настоящее время в России насчитывается 20 особых экономических зон<sup>4</sup>. Из них 9 – промышленного развития, 5 – технологического развития, 5 – туристические, 1 – логистическая. 6 особых экономических зон приходится на центрально-московский регион и 6 – на всю территорию Урала, Сибири и Дальнего Востока. Надо признать, что в отличие от Китая, особых успехов в реализации применяемой модели развития Россия пока не достигла.

Современные экономико-центричные модели пространственного развития государства базируются на том, что в условиях глобализации развитие ре-

гиона как определенного пространства государства зависит от степени вовлечения региона не в национальные, а в глобальные рынки.

По оценке эксперта правительства РФ по вопросам пространственного развития, региональной и промышленной политики П.Г. Щедровицкого, основная проблема пространственного развития современной России состоит в относительной утрате контроля над территорией со стороны региональной власти<sup>5</sup>. Пространство управления постоянно сокращается из-за несовпадения границ рынков с административными границами, что не позволяет региональным властям эффективно регулировать экономическую активность наиболее крупных субъектов экономической деятельности. П.Г. Щедровицкий утверждает, что региональные власти больше не отвечают за эффективную экономику, поскольку не могут ею прямо управлять.

Таким образом, интеграция в глобальный рынок стала определяющим фактором развития российских регионов, предполагающего повышение их капитализации. В новых условиях у регионов появляется возможность занять место не в национальном, а в глобальном разделении труда.

В условиях глобализации экономически целесообразным, особенно, для стран догоняющего развития становится создание не столько конкурентоспособных технологий и фирм, сколько условий в регионах, способных принять эти технологии и фирмы. Экономический потенциал стран определяется теперь не столько природными ресурсами и ВВП, сколько возможностью контролировать глобальные рынки.

Экспансия глобального рынка приводит к необходимости пересмотра концепций и целей регионального развития. Такие характерные для индустриальной экономики целевые показатели, как ВВП, физические объемы производства, объемы инвестиций в постиндустриальную эпоху не позволяют достоверно оценивать уровень развития региональной экономики.

Теперь уровень развития экономики оценивается по таким показателям, как структура ВВП (ВРП), объем потребления, ожидаемая продолжительность жизни, инновационный потенциал, экспорт, экономия природных ресурсов. В обобщенном виде целью регионального развития становится капитализация региона, выражающаяся в повышении стоимости активов, находящихся в его административных границах<sup>6</sup>.

Помимо экономико-центричных моделей пространственного развития государства, в последнее время не менее популярны и различные *модели циклического политико-экономического развития государства*.

Одной из основных моделей, описывающих *политико-экономический цикл*, является *модель*

<sup>4</sup> Россия. Особые экономические зоны. URL: <http://www.russeze.ru/> (дата обращения 10.03.2017).

<sup>5</sup> Щедровицкий П.Г. Государственная политика регионального развития в РФ: проблемы и перспективы // Формула развития. Сборник статей 1987-2005. М: Архитектура, 2005. 224 с.

<sup>6</sup> Солодкая М.С., Шешукова Г.В., Баннова Н.Э. Социально-политические процессы в Оренбургской области в период электорального цикла 2010-2015 гг. Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2015. С. 409-410.



**У. Нордхауса**, связывающая колебания экономических показателей государства с электоральным циклом. Результаты исследования политико-экономического цикла, представленные У. Нордхаусом в 1975 году в работе «Политический деловой цикл» положили начало целому направлению<sup>7</sup>.

В модели цикла Нордхауса избиратели оценивают политика по принятым решениям, их ожидания адаптивны и основываются на прошлом. Задачей политика является переизбрание на следующий срок, а достижение этого зависит от состояния экономики, определяемого двумя показателями: уровнем инфляции и уровнем безработицы. В краткосрочном периоде между этими показателями существует обратная зависимость, описываемая краткосрочной кривой Филлипса, иллюстрирующей дилемму макроэкономической стабилизации. В долгосрочном периоде состояние экономики определяется естественным уровнем безработицы.

Избиратели имеют свою шкалу предпочтений относительно возможных сочетаний уровня инфляции и уровня безработицы. При существовании двухпартийной системы и проведении демократического голосования, все избиратели имеют возможность определить эффективность политики правящей партии, сопоставляя фактическую экономическую ситуацию с выбранным для себя стандартом. На основе проведенного сравнения, избиратели принимают решение голосовать «за» или «против» правящей партии. Функция всеобщего голосования (*aggregate voting function*) в модели Нордхауса является агрегатом уровня инфляции и уровня безработицы.

Функция общественного благосостояния характеризует отношение общества к экономике в долгосрочном периоде. При этом определяющую роль играет показатель дисконтирования, который отражает распределение ресурсов между настоящим и будущими поколениями. В то же время, исследование, проведенное У. Нордхаусом, показывает, что государство всегда будет проводить эгоистическую политику, не учитывающую будущие поколения.

Модель политико-экономического цикла Нордхауса строится на основе следующих предпосылок и допущений: государство может оказывать воздействие на экономику с помощью экономической политики; ожидания избирателей основаны на прошлом опыте; итоги голосования описываются функцией всеобщего голосования, представленной контурами кривых, соответствующих проценту избирателей, одобряющих определенные сочетания уровней инфляции и безработицы.

Согласно модели У. Нордхауса, формируется политико-экономический цикл, совпадающий с электоральным циклом. В его рамках можно выделить два этапа: после выборов победившая партия будет проводить антиинфляционную политику, которая будет

сопровождаться повышением уровня безработицы, тогда как перед выборами проводится политика, направленная на снижение уровня безработицы, и игнорирующая повышение уровня инфляции.

Дальнейшие исследования взаимосвязи политического и экономического цикла осуществлялись с применением более широкого использования теории игр, усложнением математического аппарата и отходом от нереалистических предпосылок данной модели, то есть с учётом рациональных ожиданий избирателей и существенных различий в программах политических партий (модель политико-экономического цикла Д. Гиббса, модель А. Алесины)<sup>8</sup>.

Так, согласно **модели Гиббса**, циклические колебания экономики прямо связаны со сменой правых и левых партий в правительстве страны. Правые партии ориентированы на поддержку крупного бизнеса и больше внимания уделяют антиинфляционной политике, даже при условии снижения занятости. Левые партии в большей степени ориентированы на проведение социальной политики и сокращение безработицы, даже за счёт роста инфляции, что обеспечивает им поддержку со стороны наёмных работников, для которых важно увеличение рабочих мест.

В **модели Алесины** экономический цикл также рассмотрен в контексте действий политических партий, основывающихся на определённой идеологии. С использованием теоретико-игровой модели при условии рациональных ожиданий избирателей, делается вывод, что в США можно ожидать спада с приходом к власти республиканской партии и подъемом в начале срока правления демократической. Во второй половине срока обеих партий рост ВВП будет приблизительно одинаковым с более низкой инфляцией при республиканском правлении.

За последние годы количество исследований политико-экономических циклов значительно выросло, причём, если в начале исследований объектом были страны с развитым рынком, то затем интерес сместился в сторону стран с развивающимся рынком, из числа которых в 35 странах были выявлены циклы Нордхауса.

Среди российских исследований политико-экономических циклов следует отметить работу В.А. Мау, предметом которой были выборы в Государственную Думу, когда стабилизационная политика привела к поражению партии власти на выборах 1995 года, а также выборы президента в 1996 году. Данное исследование подтвердило наличие в этот период политико-экономического цикла, однако российский цикл оказался «зеркальным» циклу Нордхауса. После выборов проводилась политика, направленная на снижение уровня безработицы, а антиинфляционная политика проводилась перед выборами<sup>9</sup>.

В России того периода была значительная скрытая безработица, из-за чего монетарная экспансия,

<sup>7</sup> Nordhaus W. The Political Business Cycle // Review of Economic Studies. 1975. № 42. P. 169-190.

<sup>8</sup> Солодкая М.С., Шешукова Г.В., Баннова Н.Э. Социально-политические процессы в Оренбургской области в период электорального цикла 2010-2015 гг. Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2015. С. 426-427.

<sup>9</sup> Мау В.А. Экономическая реформа и политический цикл в современной России // Вопросы экономики. 1996. № 6. С. 25-41.

способствующая повышению уровня инфляции, не привела к снижению уровня безработицы, как это предполагала в теории краткосрочная кривая Филлипса. Негативными результатами политики в те годы стали высокие процентные ставки, увеличение бюджетного дефицита, значительное увеличение государственного долга, уменьшение валютных резервов.

Российская специфика формирования политико-экономического цикла связана с административным ресурсом, взаимосвязью экономического и политического монополизма. Наибольший вклад в этой области исследований связан с Р.М. Нуреевым, который, в частности, полагает, что в 1990-е годы в России возник своеобразный «порочный круг»: российский рынок стал продуктом неразвитой демократии, а неразвитая демократия, в свою очередь, становится следствием неразвитого рынка<sup>10</sup>.

Административный ресурс, возникающий из-за неполноты контракта между обществом и политиком, представляет собой накопленную им политическую ренту, которая становится потенциалом политика, позволяющим ему получать политическую ренту в будущем.

Проявлениями административного ресурса являются, например, ограничение политической конкуренции или использование информационных ресурсов для политической агитации. Первое приводит к формированию неконкурентного политического рынка, а тот, в свою очередь, способствует формированию административного ресурса. Политическая конкуренция – незаменимый способ контроля политиков, поэтому стремясь ограничить конкуренцию, политик тем самым облегчает себе доступ к экономическим ресурсам, способствуя экономическому монополизму.

Если налоговые освобождения и другие льготы в регионе применяются по принципу «свой-чужой», то имеет место использование административного ресурса для ограничения экономической конкуренции в регионе, или связь политического и экономического монополизма.

Р.М. Нуреев выделяет две основных стратегии поведения регионального политика:

- 1) стратегия «быстрой наживы», предполагающая максимизацию политической ренты в первый срок;
- 2) стратегия «долговременного пребывания», когда достижение максимальной политической ренты связывается с максимально возможным сроком пребывания у власти.

Выбор варианта стратегии зависит от 3-х групп факторов:

- поведения избирателей;
- отношений региональной и федеральной власти;
- предпочтений региональных политиков.

Стратегия «быстрой наживы» характерна для условий:

- нестабильные предпочтения избирателей;
- высокий уровень политической неопределённости;
- низкие предпочтения будущего у самих политиков.

Соответственно, стратегия «долговременного пребывания», оказывается предпочтительной при условиях:

- стабильности предпочтений избирателей;
- политической стабильности в стране;
- высоких предпочтений будущего у политиков.

В условиях развитой демократии и политической конкуренции, избирателям выгодна ситуация, когда политики выбирают стратегию «долговременного пребывания». Однако, административный ресурс, ограничивая политическую конкуренцию, может в значительной степени уменьшить выгоды избирателей, что, в свою очередь, снижает заинтересованность граждан в участии в выборах и, как следствие, способствует политическому монополизму.

Таким образом, теория политико-экономического цикла, а также концепция административного ресурса и влияния политического монополизма на ограничение экономической конкуренции в регионе представляет несомненный научный интерес и практическое значение.

## II. Политико-центричные современные модели государства

В 2000-страничном обзоре «Политические концепции XX века», изданного в 90-х годах прошлого века под редакцией известного французского политолога Мориса Дюверже, утверждается, что наиболее подходящим термином для обозначения характеристик государств, рассматриваемых в современных *политических* концепциях, является «*управление*», которое всегда подразумевало, в частности, отделение государства от гражданского общества и своеобразную дихотомию на управляющих и управляемых, хотя государство и рассматривалось как определенное выражение общества, которым оно управляет.

Одним из значимых факторов, обсуждаемых в современных политических концепциях государства, является возможность рационального государственного управления, в том числе, насколько воздействия со стороны государства способны в значительной степени изменять общество. В указанном выше обзоре под редакцией М. Дюверже предлагается типология современных концепций государства, в основу которой положена возможность рационального государственного управления.

К группе концепций, имеющих условное название «*государство-сила*», относится часть правых либеральных концепций, ратующих за сильное государство, но отрицающих возможность сколько-нибудь значимого изменения общества под воздействием

<sup>10</sup> Нуреев Р.М. Административный ресурс и его эволюция в постсоветской России. URL: <http://www.econorus.org/doc/elmp/Nureev.pdf> (дата обращения: 17.11.2017); Шульгин С. Оптимальный политический деловой цикл, или если пределы терпению? / Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ) / Под ред. Р.М. Нуреева. М: МОНФ, 2001. С. 671-699.

государства. Эта невозможность диктуется тем, что судьба общества записана в его генах. На основе сциентистской (социал-дарвинизм и социобиология) аргументации они отстаивают тезис о том, что социальное поведение обусловлено биологически, поэтому попытки научного управления обществом обречены на провал.

Группа концепций «*государство-ученый*», основываясь на тезисе о деидеологизации постиндустриального общества, отстаивает тенденцию уменьшения значимости политического аспекта в управлении государством и постепенное вытеснение его функциональным на основе логики научно-технического прогресса. Вследствие этого, управление государством будет осуществляться компетентными, стоящими вне политики, людьми. При этом в качестве эмпирического подтверждения справедливости теории рассматривается пример Франции, где высшие чиновники и политические руководители являются «птенцами одного гнезда» - Высшей школы администрации имени А. Файоля.

Внутри этой группы можно выделить два направления на основании того, признают или нет представители группы наличие тенденции превращения «государства-ученого» в тоталитарное государство.

Одно из направлений, ярким представителем которого является Р. Арон, требует усиления силы государства и законов на основе их более рационального построения. Основной методологической посылкой их является способность политических систем к адаптации. Исходя из этого, функция государственной власти сводится к системному интегрированию происходящих изменений. Тенденцию тяготения «государства-ученого» к тоталитаризму они считают не чем иным, как «идеологическим сциентизмом» и «социальными пророчествами».

Представители другого направления (франкфуртская школа) оценивают «государство-ученого» как реальный шаг к тоталитаризму. При этом некоторые из них не считают, что тоталитаризм - это плохо (последователи Гегеля Лео-Страус, Кожев и др.), что отказ от тирании является обязательным. Кожев, в частности, обосновывает, что «в неких конкретных случаях отказ от «тирании» является отказом от правления вообще и предполагает крушение государства вообще или отказ от всякой реальной возможности

прогресса - как в рамках определенного государства, так и для всего человечества (по крайней мере, в данный исторический момент)»<sup>11</sup>. В целом все приверженцы концепций государства этой группы считают отношения между наукой и политикой крайне важными. Они стремятся на основе их тесного союза добиться большей «политической рациональности», которая не будет иметь сциентистски-технического характера, в частности в области принятия решений.

Следующую группу концепций государства условно можно обозначить «*государство-политик*». Один из патриархов послевоенного либерализма Ф. Хайек<sup>12</sup>, в отличие от приверженцев концепций «государство-ученый», отстаивающих тезис о деидеологизации управления, отмечает «экспансию политики». Это выражается в обостренном, повышенном внимании в данных концепциях государства к проблемам природы и цели политики, легитимности политических режимов, развитию демократии в условиях научно-технического прогресса, смысла и критериев политического прогресса и так называемой политической модернизации, политических норм и их отношений с другими нормами, например, технологическими и этическими.

Развитой политической системой считается по таким критериям как снижение уровня конфликтности и социальной напряженности в целом, степень консенсуальности политической системы, наличие конституционной оппозиции и чередование власти (правящей партии и оппозиции).

В последнее время понятие «политического развития» часто отождествляется с модернизацией. В целом модернизация предполагает больший контроль человека над своей социальной и природной средой. Политическая модернизация увязывается с определенной совокупностью факторов или каким-то одним, представительным: способностью к динамизму (Бжезинский<sup>13</sup>, Тернер<sup>14</sup>, Алмонд<sup>15</sup>), все большей дифференциацией (Риггс<sup>16</sup>), институциональной интеграцией (Хантингтон<sup>17</sup>), партисипативностью (Лернер<sup>18</sup>), политической культурой (Алмонд, Верба<sup>19</sup>), социальной мобилизацией (Детч<sup>20</sup>) и пр. Иными словами, политическую модернизацию связывают с возрастанием роли политического фактора (для освобождения от прочих наслоений политической сущности государства), рационализацией процессов

<sup>11</sup> Кожев А. Тирания и мудрость. М., 2004. URL: [http://sbiblio.com/biblio/archive/kojev\\_tiranija/](http://sbiblio.com/biblio/archive/kojev_tiranija/) (дата обращения: 10.03.2017).

<sup>12</sup> Hayek F. The Constitution of the Liberty. London and Chicago: University of Chicago Press. 1960.

<sup>13</sup> Бжезинский Э. Великая шахматная доска. / Пер с англ. [Электронный ресурс] Код доступа: URL: <https://profilib.com/chtenie/8679/zbignev-bzhezinskiy-velikaya-shakhmatnaya-doska.php> (дата обращения 10.03.2017).

<sup>14</sup> Тернер Ф. Фронтир в американской истории / Пер. с англ. А. И. Петренко. М.: Весь Мир, 2009. 304 с.

<sup>15</sup> Almond Gabriel A Powell G. Bingham jr. Comparative Politics: A Developmental Approach (1966). URL: <https://www.questia.com/library/3138624/comparative-politics-a-developmental-approac> (дата обращения: 10.03.2017).

<sup>16</sup> Riggs F. W. The Ecology of Public Administration (1961). URL: <https://www.questia.com/library/82075765/the-ecology-of-public-administration> (дата обращения: 10.03.2017).

<sup>17</sup> Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. / Пер с англ. URL: <http://fanread.ru/book/8472075/> (дата обращения: 10.03.2017).

<sup>18</sup> Lerner D. The Passing of Traditional Society: Modernizing Middle East. Glencoe, Free Press, 1958. URL: <http://www.uq.edu.au/ccsc/the-passing-of-traditional-society-modernizing-middle-east> (дата обращения: 10.03.2017).

<sup>19</sup> Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура: политические установки и демократия в пяти странах / Г. Алмонд ; С. Верба ; пер. с англ. Е. Генделя. М.: Мысль, 2014. 500 с. URL: [web-local.rudn.ru/web-local/prep/rj/files.php...](http://web-local.rudn.ru/web-local/prep/rj/files.php...) (дата обращения: 10.03.2017).

<sup>20</sup> Deutsh K.W. Social Mobilization and Political Development // Comparative Politics. A Reader / Ed. by Eckstein H., Apter D.E. Toronto, 1964. URL: [es.scribd.com/document/252749759/Karl-Deutsch](http://es.scribd.com/document/252749759/Karl-Deutsch) (дата обращения: 10.03.2017).

управления, демократизацией и модернизацией всех этих процессов, вплоть до победы глобальной либерально-демократической модели.

Характерной особенностью современных политических моделей государства является провозглашение таких ценностей, как *гуманизм, плюрализм и реформизм* (хотя, следует отметить, что, начиная с экономического кризиса 2008 года ценность плюрализма значительно снизилась, в частности, в Европе). Гуманизм понимается в самом широком смысле, как провозглашение человека высшей ценностью и конечной целью всех государственных преобразований. Плюрализм отражает «мирное сосуществование конфликтующих интересов», а реформизм - сравнительно недавний результат сближения позиций либералов и социалистов по вопросу о необходимости государственного вмешательства в дела общества. В связи с этим в отношении государственного управления в современных моделях государства явно намечился переход от «благотворительности» к «предупреждению социального риска» и стремление к смягчению противоречия «эгоизма» либералов и «коллективизма» социалистов.

### III. Социо-центричные современные модели государства

Традиция разработки социологических концепций государства, заложенная в конце XIX – начале XX веков, интенсивно продолжается и столетие спустя. Однако, в указанных концепциях явно наблюдается смещение исследовательского интереса. Одним из ярко выраженных фокусов современных социологических теорий государства являются модели пространственного развития государства. В качестве одной из таких моделей выделяется *социетально-культурная модель «центр-периферия» государственного развития Ш. Эйзенштадта*.

Одной из центральных проблем исследования в «центр-периферийной» модели государственного пространственного развития является вопрос о влиянии центра на характер развития периферии. Здесь можно выделить типологию центр-периферийных систем, предложенную американским социологом Ш. Эйзенштадтом<sup>21</sup>. Типология Эйзенштадта основана на степени отличия центров от периферии, исключительности центров в различных общественно-исторических контекстах. Эйзенштадт выделяет два вида центр-периферийных систем: 1) системы, в которых центры радикально отличаются от периферии; 2) системы, в которых такого различия не существует.

Следует отметить, что Эйзенштадт трактует различие именно в терминах институциональной, социальной и культурной уникальности, а не в терминах,

указывающих на некие внешние характеристики политического доминирования, связанные с концентрацией ресурсов в центре.

Первый вид в типологии Эйзенштадта соответствует имперским и имперско-феодальным системам. Здесь отличие центра от периферии носит ярко выраженный характер. При этом центр отчетливо демонстрирует стремление к проникновению на периферию, к ее преобразованию, своего рода цивилизационной унификации политического пространства, подлежащего контролю. «В этом случае формируются не просто способы ресурсной эксплуатации периферии, но и вырабатываются механизмы ее масштабной социетальной мобилизации в соответствии с цивилизационными образцами, которые продуцируются в центре»<sup>22</sup>. Центр в системах этого типа стремится преодолеть закрытость периферии, он постоянно «взламывает» пытающуюся обособиться периферию. Для этого он выстраивает вертикальные (силовые) механизмы коммуникации, поддерживая более или менее обобщенную структуру рынка в рамках имперского пространства и предоставляя периферии определенные каналы доступа к культурным и институциональным образцам в центре.

Ко второму виду относятся системы, очень близкие к классической модели традиционных (преимущественно неевропейских) патримониальных обществ, в которых территориальный контроль осуществляется в рамках децентрализованных союзов-конгломератов. Центр в таких системах заинтересован лишь в извлечении ресурсов на периферии, не проявляя интереса к ее структурному или культурному преобразованию<sup>23</sup>.

В рамках социо-центричных современных моделей пространственного развития государства отметим *функциональную модель «центр-периферия» Р. Хартшорна*.

Название «функциональная» своей модели дал сам Р. Хартшорн<sup>24</sup>. Мы сохраним это авторское название, хотя, на наш взгляд, его модель было бы точнее назвать функционально-географической, поскольку «географическая» основа понимания пространства у американского географа Р. Хартшорна в его модели явно прослеживается. Согласно его позиции значимыми отличиями одних районов мира от других являются очевидные различия в формах рельефа и менее очевидные различия в их политической организации.

Любое государство как политический субъект, согласно Хартшорну, пытается привести разные регионы государства в единое организованное целое. Это необходимо для установления полного и исключительного контроля во внутривнутриполитических отношениях для создания и поддержания закона и поряд-

<sup>21</sup> Eisenstadt S. 1981. Cultural Orientations and Center Periphery in Europe in a Comparative Perspective. – Torsvik P. (ed.). Mobilization, Center-Periphery Structures and Nation-Building: A Volume in Commemoration of Stein Rokkan. Bergen: Universitetsforlaget; Irvingtonon-Hudson, N.Y.: Columbia University Press. P. 53.

<sup>22</sup> Цветкова О.В. Концепции политического пространства: центр и периферия // Вектор науки ТГУ. 2014. № 1. С. 171.

<sup>23</sup> Там же.

<sup>24</sup> Hartshorne R. The Functional Approach in Political Geography // Annals of the Association of American Geographers. 1950. № 40. P. 95-130.

ка. Для чего необходимо добиться соответствия местных политических институтов политической организации центра.

Р. Хартшорн выделяет *три типа регионов*:

- регионы, которые более или менее разделены друг от друга физическими или человеческими барьерами;

- регионы, которые в большей или меньшей степени расходятся в своих отношениях с внешними государствами;

- регионов, которые различаются между собой по характеру населения, экономическим интересам и политическим взглядам.

Термин «регион» Р. Хартшорн использует для обозначения только территориальной области, которая отличается от соседних областей, но отнюдь не означает, что регион – это административная единица. Поскольку государство требует взаимодействия не только от одного региона к другому, но и от центра к периферии, центр пытается нивелировать центробежный фактор периферии.

В последние десятилетия в связи с бурным развитием информационных сетей достаточно популярной социологической теорией регионального государственного развития является *теория сетевых структур Мануэля Кастельса*. Автор теории называет основные важнейшие сигналы изменений в социуме, происходящие ввиду экспансии сетевых структур в век технологических новаций. Изменения выразились в беспрецедентном росте урбанизации во всем мире и мульти-этничности населения стран. Сетевая структура общества приводит к зарождению принципиально новой формы коммуникации – массовых самокоммуникаций. Начавшийся процесс означает *снижение элитарной роли официального эмитента* информационных сообщений – то есть движения информационных потоков «по вертикали» – и повышение релевантности информационных сообщений, публикуемых в открытых пространствах сети Интернет отдельными индивидами – то есть движения информации «по горизонтали» от индивида к индивиду<sup>25</sup>.

Кастельс противопоставляет традиционной концепции социального пространства государства *«пространства мест»* новую конструктивную концепцию социального пространства как *«пространства потоков»*<sup>26</sup>. Новый пространственный процесс – пространство потоков – становится господствующим пространственным проявлением власти и функции необходимости в нашем обществе. Взлеты и падения городов в различные периоды по всему миру иллюстрируют одновременно зависимость и уязвимость любой местности, включая крупные города, перед меняющимися глобальными потоками.

Отмечая, что фактическое местоположение центров высокого уровня в каждый период играет решающую роль в распределении богатства и власти в мире, Кастельс подчеркивает, что с точки зрения пространственной логики новой системы гораздо более значима *изменчивость ее сетей*. «Глобальный город – это не место, а процесс. Процесс, посредством которого центры производства и потребления развитых услуг и местные общества, играющие при них вспомогательную роль, связываются в глобальной сети на основе информационных потоков, одновременно обрывая связи с районами, удаленными от промышленного центра»<sup>27</sup>.

Поэтому Кастельс предлагает отказаться как от непродуктивного в настоящее время выделения автономно того или иного города, а говорить о *глобальных мегаполисах*, объединение которых в одно общее пространство определяется интенсивностью различного рода связей (потоков) между ними, поскольку именно эта интенсивность включенности в мировые отношения определяет город как мегаполис, а не столько численность его населения или протяженность границ.

Кастельс описывает пространство потоков как *сочетание трех слоев материальной поддержки* (ресурсов):

1) цепь электронных импульсов, которые образуют материальную основу коммуникации, создавая возможности для потоков, обменов;

2) узлы и коммуникационные центры;

3) пространственная организация доминирующих элит, осуществляющих управленческие функции, вокруг которых строится организованное пространство<sup>28</sup>.

Главное в исследовании пространственной конфигурации Кастельс предлагает акцентировать на *двух формах*. *С одной стороны*, элиты формируют свое собственное общество и составляют символически замкнутые общины, окопавшиеся за мощным барьером цен на недвижимость. Они определяют свое общество как *пространственно ограниченную межличностную сетевую субкультуру*. Сегрегация достигается путем расположения в определенных местах и путем контроля над безопасностью этих мест, открытых только для элиты. С вершин власти и их культурных центров начинается ряд символических социопропространственных иерархий, где элита более низкого управленческого уровня может воспроизводить символы власти и присваивать их, создавая социопропространственные сообщества второго порядка, которые также будут стремиться изолировать себя от общества путем последовательной иерархической сегрегации. Все это, вместе взятое, равносильно социопропространственной фрагментации<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / Пер. с англ. под науч. ред. О.И. Шкаратана. М.: Гос. ун-т. высш. шк. экономики, 2000. 606 с. URL: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Polit/kastel/06.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/kastel/06.php) (дата обращения: 04.09.2015).

<sup>26</sup> Кастельс М. Указ соч.

<sup>27</sup> Кастельс М. Указ соч.

<sup>28</sup> Кастельс М. Указ соч.

<sup>29</sup> Кастельс М. Указ соч.

Вторая основная отличительная культурная черта элит в информациональном обществе - это тенденция к созданию стиля жизни и дизайна пространственных форм, нацеленных на унификацию символического окружения элиты по всему миру. Исторически сложившаяся специфика каждой местности при этом вытесняется<sup>30</sup>.

#### IV. Государственно-правовые современные модели государства

В рамках государственно-правовых теорий одной из центральных тем традиционно является *проблема суверенитета*, в которой сфокусировалась идея верховной власти. Несмотря на существующие расхождения между различными теориями суверенитета, все они едины в одном - прямо или косвенно связывают суверенитет с властью, поскольку власть есть инструмент поддержания определенного порядка в государстве и его регулирования.

Теория суверенитета как таковая впервые получила свое развернутое толкование и попытку научного объяснения в рамках «естественного права», в учениях таких его видных представителей, как Ж. Боден, Т. Гоббс, Ж.-Ж. Руссо и др. При решении вопроса о субъекте (носителе) суверенитета основной методологической посылкой было деление государства на управляющих (правителей) и управляемых, независимо от самой формы правления. В связи с этим теории государства в рамках «естественного права» резко разделились на два направления - направление, где отстаивался суверенитет правителя (Боден, Гоббс и др.), и направление, выступающее за «народный суверенитет» (Альтузиус и др.), с промежуточным направлением «двойного суверенитета».

При всех расхождениях между приверженцами «естественно-правовых» концепций государства они придерживались *монистического взгляда на суверенитет*, считая его так или иначе единым и неделимым. Имеются, однако, и теории (главным образом, современные), полагающие, что суверенитет не целостен, он фрагментарен и поделен в соответствии с действующим в современных демократических государствах принципом разделения властей.

В конце XIX - начале XX века взгляды на проблему суверенитета претерпевают определенные изменения, они становятся менее жесткими. Перемены во взглядах на суверенитет во многом определяются теми социальными и техническими переменами, которые особенно бурно происходят в XX веке. В первую очередь сюда можно отнести интернационализацию не только производства, но и многих непродовольственных сфер жизни, развитие коммуникаций, глобальных информационных сетей, интеграционные процессы государственного уровня. Концепция суверенитета Г. Еллинека сводит, например, суверенитет к конституционализму и самоограничению государства посредством права.

Достаточно оригинальна концепция суверенитета Л. Дюги. Прежде всего тем, что он отрицает верховенство воли государства по отношению к любой индивидуальной или коллективной воле, действующей в его пределах. В отличие от многих он рассматривал государство просто как группу властвующих людей и делил общество на управляемых и управляющих. В его схеме суверенитет принадлежал управляющим, которые способны навязывать свою волю другим. Таким образом, субъектом государственного управления считается любой управляющий. Для того, чтобы ограничить их своеволие, Дюги предлагал целую систему государственной ответственности в виде норм публичного права и контроля за управляющими. Логическим следствием концепции суверенитета Дюги была идея максимальной децентрализации и группового управления. Методологической базой для этой концепции явилась концепция Дюркгейма о социальной солидарности и разделении общественного труда.

Современная мировая социально-политическая ситуация, где активными политическими акторами являются не только традиционно государства, но и надгосударственные или межгосударственные объединения (например, Евросоюз), вновь обостряет актуальность проблемы государственного суверенитета. Отметим, что данная проблема была в центре обсуждения участников II Московского юридического форума 2015 г. «Государственный суверенитет и верховенство права: международное и национальное измерения»<sup>31</sup>.

Представление об отдельных направлениях государственно-правового моделирования в настоящее время достаточно полно, на мой взгляд, дает тематика пленарных докладов российских и зарубежных участников данного форума. «Региональные союзы, наднациональное право и государственный суверенитет» (Чиркин В.Е.), «Идеология права – основа безопасности в современном мире» (Яковлев В.Ф.), «Верховенство международного права в условиях современных международных кризисов: упадок или смена приоритетов?» (Капустин А.Я.), «Юрисдикция Европейского Суда по правам человека и проблема государственного суверенитета» (Ковлер А.И.), «К вопросу о «системе угроз» в праве Европейского Союза: комментарии инициатив по изменениям европейского законодательства» (Петер ванн Элзувете), «Глобализация, международно-правовые стандарты, суверенитет России» (Эбзеев Б.С.), «Государственный суверенитет и верховенство права» (Маматов В.В.), «Проблема национального суверенитета в контексте мирового порядка» (Лапаева В.В.), «Доктрина верховенства права и формирование постклассической правовой традиции» (Синюков В.Н.), «Международное право в решениях национальных и региональных судов» (Исполинов А.С.), «Развитие судебной практики Верховного Суда Соединенных Штатов Америки в сфере защиты отдель-

<sup>30</sup> Кастельс М. Указ. соч.

<sup>31</sup> Программа II Московского юридического форума «Государственный суверенитет и верховенство права: международное и национальное измерения». М.: Моск. госуд. юрид. Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015.

ных прав граждан и групп по их отношению к политической ассоциации и политическому волеизъявлению» (Стивен П. Фрайот)<sup>32</sup>.

Различные модели государственного суверенитета продуцируют и различные модели федерализма. Во взглядах на проблему федерализма традиционно сталкиваются две школы. Одна в решении этого вопроса исходит из признания государства как целостности и тотальности и единства и неделимости суверенитета. Другая придерживается взглядов о пропорциональном распределении (дистрибутивности) суверенитета внутри федерации.

Представители школы дистрибутивного суверенитета отстаивают следующий принцип образования федерации: части уступают долю власти центру, а центр, в свою очередь, дарует долю власти частям. Прямым следствием признания дистрибутивности суверенитета является введение принципа «баланса сил», который в конечном итоге неизбежно вызывает возникновение антагонистических интересов, затем - интересов завистливых, затем - соперничающих, и все завершается доминирующими интересами самого сильного<sup>33</sup>. А. Токвиль, исходя из опыта Швейцарии и Соединенных Штатов, считает, что, несмотря на сопротивление со стороны местных правительств, федеральное правительство со временем неизбежно расширит свою власть<sup>34</sup>.

Гегель, Кельзен, Токвиль, Фоллет - яркие представители школы единого суверенитета - отрицают тезис о суверенности отдельных государств, входящих в федерацию. В отношении последних можно говорить только о свободе применения средств в рамках дозволенной высшим порядком компетенции и сферы деятельности местных властей.

Наряду с проблемой суверенитета, в современных государственно-правовых концепциях государства

традиционно актуальна проблема взаимосвязи государства и права, власти и закона. Управленческий аспект этой проблемы сосредоточен в вопросе о взаимодействии права как особого - государственного - регулятива с другими регулятивами общественной жизни. Социальная жизнь повсюду, где она в следствии развития социальной гетерогенности и дифференциации начинает выходить за рамки действия естественных регулятивов (традиций, обычаев, привычек), неизбежно стремится выработать новые регулятивы, целерациональные по своей сути. Право есть основной государственный регулятив общественной жизни. Основные проблемы в вопросе о взаимосвязи права и государства сосредоточены в выяснении верховенства государства или права.

Существующая традиция решения данного вопроса представлена тремя моделями: 1) право выше государства, поскольку оно исторически старше государства и относительно независимо от него (сторонники концепции «правового государства» Тимашев, Гирке, Еллинек, Иеринг, Дюркгейм, Вебер и др.); 2) государство выше права, поскольку верховная власть ничем не ограничена (Платон, Гоббс и др.); 3) государство тождественно праву (Г. Кельзен, Л. Гумплович, приверженцы марксистских теорий государства и права).

Характерной особенностью современных экономических, политических, социологических и государственно-правовых моделей государства является идея локального *пространственного развития* в условиях глобального экономического, политического и культурного рынков, регулируемых государственными, надгосударственными и межгосударственными регуляторами. Практически все современные модели государства подчеркивают его *гуманистическую* сущность и приверженность принципу *плюрализма*.

#### Библиографический список

1. Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура: политические установки и демократия в пяти странах / Г. Алмонд ; С. Верба ; пер. с англ. Е. Генделя. - М.: Мысль, 2014. - 500 с.
2. Бжезинский З. Великая шахматная доска. / Пер с англ. URL: <https://profilib.com/chtenie/8679/zbignevbzhezinskiy-velikaya-shakhmatnaya-doska.php> (дата обращения 10.03.2017).
3. Еллинек Г. Адам в учении о государстве. М.: Ключков, 1909 / Национальная электронная библиотека. URL: [http://нэб.рф/catalog/000202\\_000006\\_122440%7CD83E9BA7-1286-4ABB-9A35-026D4820D9CB/](http://нэб.рф/catalog/000202_000006_122440%7CD83E9BA7-1286-4ABB-9A35-026D4820D9CB/) (дата обращения: 10.03.2017).
4. Иеринг Р. Цель в праве - СПб.: Изд-во Н.В. Муравьева, 1881 / Библиотека юридических редкостей. URL: <http://oldlawbook.narod.ru/ihering.htm> (дата обращения 10.03.2017).
5. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / Пер. с англ. под науч. ред. О.И. Шкаратана. - М.: Гос. ун-т. высш. шк. экономики, 2000. - 606 с.
6. Кожев А. Тирания и мудрость. - М., 2004.
7. Мау В.А. Экономическая реформа и политический цикл в современной России // Вопросы экономики. - 1996. - № 6. - С. 25-41.
8. Нуреев Р.М. Административный ресурс и его эволюция в постсоветской России / <http://www.econorus.org/doc/elmp/Nureev.pdf> (дата обращения: 17.11.2017).
9. Солодкая М.С., Шешукова Г.В., Баннова Н.Э. Социально- политические процессы в Оренбургской области в период электорального цикла 2010-2015 гг. - Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2015. - С. 409-410.

<sup>32</sup> Там же.

<sup>33</sup> Follet M.P. The New State. N.Y., 1923. p. 307-308.

<sup>34</sup> Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 518-520.

- 
10. Тёрнер Ф. Фронтир в американской истории / Пер. с англ. А. И. Петренко. – М.: Весь Мир, 2009. – 304 с.
  11. Токвиль А. Демократия в Америке. – М.: Прогресс, 1992. – С. 518-520.
  12. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. / Пер с англ. URL: <http://fanread.ru/book/8472075/> (дата обращения: 10.03.2017).
  13. Цветкова О.В. Концепции политического пространства: центр и периферия // Вектор науки ТГУ. – 2014. – № 1. – С. 171-173.
  14. Шульгин С. Оптимальный политический деловой цикл, или если пределы терпению? // Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ) / Под ред. Р.М. Нуреева. – М: МОНФ, 2001. – С. 671-699.
  15. Щедровицкий П.Г. Государственная политика регионального развития в РФ: проблемы и перспективы / Формула развития. Сборник статей 1987-2005. – М: Архитектура, 2005. – 224 с.
  16. Almond Gabriel A Powell G. Bingham jr. Comparative Politics: A Developmental Approach (1966). URL: <https://www.questia.com/library/3138624/comparative-politics-a-developmental-approac> (дата обращения: 10.03.2017).
  17. Deutsh K.W. Social Mobilization and Political Development // Comparative Politics. A Reader / Ed. by Eckstein H., Apter D.E. Toronto, 1964. URL: [es.scribd.com/document/252749759/Karl-Deutsch](http://es.scribd.com/document/252749759/Karl-Deutsch) (дата обращения: 10.03.2017).
  18. Eisenstadt S. 1981. Cultural Orientations and Center Periphery in Europe in a Comparative Perspective. – Torsvik P. (ed.). Mobilization, Center-Periphery Structures and Nation-Building: A Volume in Commemoration of Stein Rokkan. Bergen: Universitetsforlaget; Irvingtonon-Hudson, N.Y.: Columbia University Press. P. 53.
  19. Follet M.P. The New State. N.Y., 1923. p. 307-308.
  20. Friedmann J. Regional Development Policy. Boston, 1966. P. 17.
  21. Hartshorne R. The Functional Approach in Political Geography // Annals of the Association of American Geographers. 1950. № 40. P.95-130.
  22. Hayek F. The Constitution of the Liberty. London and Chicago: University of Chicago Press. 1960.
  23. Lerner D. The Passing of Traditional Society: Modernizing Middle East. Glencoe, Free Press, 1958. URL: <http://www.uq.edu.au/ccsc/the-passing-of-traditional-society-modernizing-middle-east> (дата обращения: 10.03.2017).
  24. Nordhaus W. The Political Business Cycle // Review of Economic Studies. 1975. № 42. P. 169-190.
  25. Riggs F.W. The Ecology of Public Administration (1961). URL: <https://www.questia.com/library/82075765/the-ecology-of-public-administration> (дата обращения: 10.03.2017).

**Рецензент:** Шешукова Г.В., профессор кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), докт. полит. наук, канд. философ. наук, профессор.



## СТРЕЛЕЦ ЮРИЙ ШЛЕМОВИЧ

доктор философских наук, профессор кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, post@oimsla.edu.ru

## ВИНА И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК АРХЕТИПЫ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО СУЩЕСТВОВАНИЯ

### STRELETS YURY JHLEMOVICH

DPh, professor of the humane and socioeconomic studies chair of the Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimsla.edu.ru

## WINE AND RESPONSIBILITY AS ARCHETYPES OF HUMAN EXISTENCE

**Аннотация.** В статье анализируются «вина» и «ответственность» как философские понятия и базовые основания человеческого бытия, связывающие его моральное и правовое содержание. Акцент сделан на противостоянии философских позиций религии, экзистенциализма и концепции Ф. Ницше. Предложен структурный подход к осмыслению «ответственности» и дана его художественная иллюстрация в образе Раскольникова (Ф.М. Достоевский).

**Ключевые слова:** вина, ответственность, совесть, бытовая и бытийная мораль, свобода, преступление.

**Review.** The article analyzes «faults» and «responsibility» as philosophical concepts and basic foundations of human existence, linking its moral and legal content. The emphasis is on confronting the philosophical positions of religion, existentialism and the concept of F. Nietzsche. A structural approach to understanding «responsibility» is proposed, and its artistic illustration in the image of Raskolnikov (FM Dostoevsky) is given.

**Keywords:** guilt, responsibility, conscience, everyday and existential morality, freedom, crime.

Бытие человека принципиально отличается от жизни других существ, наделенных дыханием и активностью, т.е. растений и животных. Среди его главных признаков неизменно упоминаются: сознание («homo sapiens») и интеллектуальная деятельность, речь, материальная практика во все расширяющихся масштабах, общение и нравственные правила, правовые нормы и общественные идеалы – Культура, одним словом.

В ее глубине лежат базовые архетипы-общечеловеческие, возможно врожденные (К.Г. Юнг), идеальные сущности, к которым относятся «вина» и связанная с ней «ответственность» индивида за все, что он делает (или что с ним происходит).

Они издревле трактуются как следствие: рока-судьбы (античная классика, фатализм), – первородного греха и несправедливой жизни (религиозные подходы), – произвола и вероломства в людских отношениях, т.е. нарушения норм, правил морали и права (социо-культурные подходы Нового времени).

«Вина» и «ответственность» фигурируют в религиозных и светских представлениях о жизни человека, т.е. имеют действительно всеобщий (архетипический) характер.

«Вина» определяется как состояние, а также переживание человеком нарушения некоторых предписаний, обязательств или соглашений естественного или сакрального порядка. Связку «вины» и «ответственности» акцентирует метафизический подход,

видя в них следствие «поврежденности природы человека» и несовершенства мира, в котором индивид, тем не менее, ощущает себя в качестве ответственного участника всех процессов. В религиозном плане, вина – чувство, выражающее осознание человеком своей греховности.

«Вина» проявляет себя в чувстве стыда, в угрызениях совести, в страхе перед наказанием.

Переживание вины не имело бы места, в случае отсутствия каких-то норм и законов, воспринимаемых как обязательные и справедливые. Абсурдное бытие, поэтому, не может быть источником вины в принципе: все поступки и жизненные линии равнозначны, так как равнобесмысленны, а проблема выбора и ответственности за него снимается. Таким образом, либо стыд и совесть – псевдофеномены и самообман, либо в мире есть более или менее определенные нравственно-правовые устои, порядок, по отношению к которым человек не только определяется, но и становится, как таковой.

Человек часто не знает, за что он расплачивается, предпочитая даже, чтобы эта расплата была чисто материальной (есть такая шутка: «спасибо, господи, что взял деньгами»). Но и в случае более тяжелой «расплаты» - болезни, утраты положения в обществе и т.п. – он склонен во всяком наказании (вплоть до стихийного бедствия) видеть в нем расплату за собственные проступки.

Этическое сознание до нуля снижает роль случайного в мире, повышая ответственность индивида и не давая возможности переложить ее на какие-то непредвиденные обстоятельства. Представление о том, что судьба человека соответствует его достоинствам или недостаткам, что нравственный или правовой порядок конституируется действиями самого человека, делает его виновным и ответственным за всё. Так растет морально-правовое достоинство человека и гражданина.

Согласно представителям мировой философии: И. Канту и Г. Гегелю, В.С. Соловьеву и Н.А. Бердяеву, многим другим, вина проистекает из принципиальной возможности (которой нет у животных) быть причиной процессов вне себя, т.е. человек – носитель вины в силу своей свободы.

Всеобщность свободной причинности в нравственном аспекте дает право заявлять и о всеобщей виновности. Об этом говорит случай библейского Иова, который не знает, за какие проступки расплачивается. Такой – метафизический – подход делает всех людей равноответственными за все, и, одновременно, достойными всеобщего оправдания: «Не судите, да не судимы будете», ибо судить может только Бог.

Реакцией на метафизику христианства стал имморализм Фридриха Ницше<sup>1</sup>: перед религией жизнь постоянно и неизбежно должна оставаться «неправой и виновной», тогда как жизнь (главное понятие Ницше) – нечто неморальное, в принципе. Чувство «вины» он считает «худосочным» и противопоставляет ему «волю к жизни» и «волю к власти». Происхождение морали, с ее «виной» и «наказанием», Ницше связывает не с религией, а с договорно-материальными отношениями заимодавца и должника, т.е. дискредитирует ее высшие смыслы.

«Сверхчеловек» не нуждается в морали христианского толка (стоит «по ту сторону добра и зла»), и сам определяет свою меру ответственности, где критерием выступает жизнь: либо содействие ей, ее силе и могуществу, либо установка на бессилие, душевное самоотравление («рессентимент»). Виновен человек лишь в той мере, в какой не способен стать «сверхчеловеком».

Экзистенциализм – крупнейшее философское направление современности – трактует «вину» как следствие специфического способа бытия человека в мире, где он вынужден постоянно «ставить себя под вопрос», осознать свое участие и ответственность, т.е. достигать аутентичности (подлинности) существования. Вина, здесь, не сводится к причинам (и следствиям) социально-экономического или, вообще, культурного характера, а свидетельствует о неизбежной свободе индивида, «зброшенного в мир». Жизнь – уникальное и рискованное предприятие, так что выборы и решения ничем не оправдываются, кроме как индивидуальной совестью и ответственностью. Вина же оказывается негативным индикатором

степени их соответствия друг другу: чувство вины подталкивает их к эффективному диалогу, не давая совести «уснуть» и актуализируя ответственность.

Вина побуждает к раскаянию и покаянию, различающихся не только психологической глубиной, но и принадлежностью к качественно различным уровням морали: бытовой и бытийной.

В рамках бытового морального отношения человек может снять с себя ответственность, сделав, как ему кажется, все, что было в его силах и заглушив чувство вины.

С точки зрения бытийной морали, утверждается ответственность человека и за то, что он посчитал выходящим за пределы его возможностей. Здесь осознание вины проистекает из абсолютной ответственности человека перед Богом и самим собой как индивидуальным образом и подобием Божьим (теологическая трактовка вины). («Чистая совесть» – изобретение дьявола», утверждал А. Швейцер, имея в виду, как раз, эту абсолютную ответственность за все происходящее).

*Ответственность* – необходимость и право отвечать за свои действия на основе свободы их выбора; сущность взаимных требований, обязанностей в отношениях индивидов, социальных групп и общества, в целом.

Идея ответственности, таким образом, непосредственно связана со сферой свободы и долга, выступая в качестве меры их соотношения, способности добровольно осуществлять требования естественного или социально-договорного вида, исполнять обязанности перед другими или самим собой.

В религиозной трактовке, в отличие от социально-правовой или бытовой, индивид вступает в диалог с Абсолютом, (слышит отсюда «со-весть», или совесть), и должен ответить на данную весть: так возникает «ответ-ственность».

Философия ответственности фиксирует онтологическое состояние напряженной осознанности участного отношения индивида к миру, выражаемое ответственным поступком.

Ответственность – воплощение истинного и принципиального отношения к жизни, осознание всех последствий содеянного и ...несделанного, упущенного. Она не просто «принадлежит» индивиду, но и целостно его формирует, связывая все элементы его мировоззрения и деятельности. По мнению М.М. Бахтина<sup>2</sup>, за все, что мы пережили и поняли, мы должны отвечать своей жизнью. В сфере ответственности в корне меняется бытие человека, т.е. появляется «другой», которому он поручает оценить себя. Так появляется общий мир Культуры, нормы и ценности «должного», возвышающегося над «сущим», а ответственность приобретает внешне-принудительный характер.

Вспомним опять Ф. Ницше, который был принципиальным противником «ответственности» как внешней обязательности.

<sup>1</sup> См.: Ницше Ф. К генеалогии морали / Ницше Ф. Сочинения в 2 т. Т.2. – М.: Мысль, 1990.

<sup>2</sup> Бахтин М.М. Эстетика словесного творчества. – М.: Искусство, 1979.

Человек, считает он, отвечает за то, над чем он властен, поэтому нужно доказать самому себе свое предназначение к независимости и «повелеванию». Индивид, «смеющийся быть», содержит основу ответственности в самом себе.

Избегая понятие «сверх-человек», многие философско-психологические подходы современности также «строят ответственность» на самости индивида, его самостоятельных выборах и решениях. Экзистенциалистский взгляд на человека («Человек – это то, чем он делает себя сам») лежит в основе теории «самоактуализации» А. Маслоу. Жить подлинной (аутентичной) жизнью, значит взять на себя ответственность не только за то, что ты делаешь, но и за то, что с тобой происходит. Полнота ответственности входит в ряд так называемых «метапотребностей», мотивов духовного роста человека, заданных отдаленными, высшими целями (бытийными, в отличие от бытовых), достижение которых связано с расширением жизненного опыта, с подъемом его на принципиальную высоту наполненности с позитивной напряженностью<sup>3</sup>.

С точки зрения русской религиозной философии конца XIX – начала XX вв., ответственность лежит в сфере сущего, а не должного, (где она приобретает внешне-принудительный характер и узурпируется социально-правовыми институтами общества). Человек – не марионетка в руках Абсолюта, а действительный «субстанциальный» деятель. По Н.О. Лосскому, ответственность становится мерой индивидуализации субстанциальным деятелем (человеком) Абсолютного Добра.

Ответственность, в отличие от обязанностей, имеет принципиально целостный характер, выражающий целостность самого человека: «И все это я, и все это мое!» – кричит Пьер Безухов, которому открылась правда о самом себе. Понимание этой правды, а главное, жизнь в ней – единственное, что обеспечивает безграничную ответственность человека за все, что было, есть и будет.

Ответственность предполагает осознание (здесь она близка к совести) бытийной обязанности к исполнению этически благого, поэтому в ней можно выделить когнитивный и ценностный аспекты: первый связан со способностью к критическому мышлению (признак «совершеннолетия», по Канту, – способность «пользоваться собственным умом»; а второй – ценностный – аспект требует соблюдения в своем лице морального достоинства человечества, в целом. Единство этих аспектов у И.Канта выражено в словах о «духе разумной оценки своего достоинства»).

Бытие «в качестве самого себя» – самая трудная задача человека, к осознанию которой он приходит постепенно (эта рефлексия принимается перфекционистской этикой за движение к некоему совершенству, лежащему вне человека).

Сначала человек осознает и оценивает свою ответственность в форме бытовых обязанностей (от-

ветственность «перед кем-то или чем-то»). Это можно назвать ее *добропорядочным* уровнем, когда индивид освоил базовые социально-нравственные, правовые нормы поведения, реализует их в своей жизни, благоразумен и «ведет себя прилично». Ценностный диапазон здесь простирается, в негативном плане, от стыда до позитивного самоуважения.

На втором – назовем его *добродетельным* – уровне возникает ответственность не «перед кем-то», а «за что-то», проявляя бо́льшую степень свободы человека, который осознает условность и относительность норм поведения, их неполноту, разноплановость и противоречивость. Здесь человек готов к тому, что может быть не понят и даже морально осужден. При этом поступиться своими принципами он не желает, т.к. оценивает их как правильные и, в стратегической перспективе, обоснованные.

Уровень рефлексии здесь значительно превышает «добропорядочное» самосознание, обозначая диапазон реакций от «признания проступка, вины» до сознания исполненного долга, в позитивном плане.

И, наконец, ответственность в «чистом виде» предстает как «моральная праведность», или ответственность перед собой – субстанциальным деятелем, связанным, разумеется, и с другими людьми. На этом уровне ответственность синтезирует предыдущие формы обязательства и переводит их в принципиально иной план. Ответственность «перед кем-то» становится конкретной: перед морально абсолютным; ответственность за «что-то» обретает целостность: за нравственную полноту жизни, ареной которой может быть только собственная жизнь. И здесь оценочный диапазон самый широкий: от греховности (в самооценке негативного вида) до святости как состояния, выходящего за рамки культурных институций морали и права.

Таким образом, структура ответственного мироотношения аналогична уровням бытия совести (как «ответа» на «со-весть»): человек отвечает перед кем-то, за что-то или перед самим собой в непосредственной связи с осознанием абсолютной вестности и, следовательно, с глубиной проникновения в смысл жизни, как таковой.

Метафизически необходимым в этом процессе выступает совестный акт, а экзистенциально свободным – выбор собственного бытийного ответа, поступок. Принципиально важно не то, что человек выбирает, предположим, между счастьем и долгом, а то, что «на должность» высшего блага, или цели он назначает нечто сам, в противном случае, выбор сделан за него, помимо его свободной воли. Нет и ответственности перед самим собой как «ответа» на «весть».

Итак, ответственность пребывает в двух планах: бытовом и бытийном, которые существенно различны. С этой точки зрения показательна трагедия «преступления и наказания» Родиона Раскольникова.

Слышит ли Раскольников голос абсолютной вестности (бытийный план), которую он называет «принципом» и который он «в себе убил»? Да, но как рефлек-

<sup>3</sup> Маслоу А.Г. Дальние пределы человеческой психики. СПб.: Изд. группа «Евразия», 1997.

сирующий человек, он использует бытовые аргументы (и контраргументы): «...с одной стороны, глупая, бессмысленная, ничтожная...старушонка,...а с другой стороны, пропадающие даром свежие, молодые силы, возможность тысячи добрых дел и начинаний». При этом, «славная она...у ней всегда можно денег достать». Да и деньги назначены старухой в монастырь, пойдут, вероятно и на благотворительные цели»<sup>4</sup>

В данной антиномии бытовой морали просвечивает абсолютное содержание «принципа»: нет оснований избирать путь убийства, не нам решать вопрос о смысле жизни старух. Чем же оправдывается преступный путь? Раскольников, уже приняв решение, находит ему поддержку в «предопределении»: «Не рассудок, так бес, – подумал он, странно усмехаясь. Этот случай [отсутствие людей – свидетелей и находка топора – орудия убийства – Ю.С.] ободрил его чрезвычайно»<sup>5</sup>.

Следует сказать, что различие «обыкновенных» и «необыкновенных» людей у Раскольникова базировалось на том, что первые неспособны сами принять фундаментальное решение о себе, живут по обстоятельствам. Перекалывание ответственности на судьбу (предопределение) ничем, в принципе, не отличается от следования требованиям обстоятельств: решение Раскольникова в целом оказывается не самостоятельным, не бытийным, а сам он – «обыкновенным».

Иногда его преступление трактуется как попытка разрушить саму мораль, отвергнув наличие ее абсолютного содержания. На самом же деле, Раскольников выступает против «убогости» бытовой морали. Как и другой герой Достоевского – Иван Карамазов – он мог бы сказать: «В Бога верю, но мира его не принимаю»: таково краткое выражение внутреннего метафизического раскола между совестью и ответственностью, который лежит в основе художественно-философских размышлений Достоевского.

Совесть бытовую Раскольников отвергает: «Не будь ребенком, Соня... В чем я виноват перед ними?... Они сами миллионами людей изводят, да еще за добродетель почитают»<sup>6</sup>. При этом, он понимает, что поступок, им совершенный, на уровень бытийного «не тянет». «Кровь по совести» оказывается ложным кентавром: необходимо либо перестать рассуждать о совести, как это делают «сверхчеловеки», либо не замахиваться на преступление.

Таким образом, корень трагедии Раскольникова лежит в пропасти между его, пусть извращенным, восприятием абсолютной истины и негативно вершинным, но бытовым, по сути, действием. Напротив, принципиальное единство, метафизический паритет совести (осознания вины) и ответственности обозначает целостность человеческого существования и выявляет его смысл. В конце романа художественным обоснованием движения Раскольникова к этой целостности становится его любовь – пока еще только «движения к этой цели», так как он «не знал того, что новая жизнь не даром же ему достается, что ее надо еще дорого купить, заплатить за нее великим, будущим подвигом...»<sup>7</sup>.

Трагедия Раскольникова обозначает стык быта и бытия человека, как негативно этическое и содержательно эстетическое. Этим эстетическим он «любуется», т.к. грандиозность задачи льстит его представлению о собственной мощи. Он ставит себя «на одну доску» с «гигантами»: так возникает мечта Ф. Ницше (и Раскольникова) о «сверхчеловеке», о «культуре решимости». Раскольникову мал бытовой масштаб преступления, а бытийный не может быть оправдан; он не справился со своей «задачей», «не вынес», как он говорит, так как сознавал в себе абсолютную истину, признавал существование «принципа» и бросил ему вызов в виде абсолютно неадекватного ответа на истину.

#### Библиографический список

1. Ницше Ф. К генеалогии морали / Ницше Ф. Сочинения в 2 т. Т. 2. – М.: Мысль, 1990. – 829 с.
2. Бахтин М.М. Эстетика словесного творчества. – М.: Искусство, 1979. – 424 с.
3. Маслоу А.Г. Дальние пределы человеческой психики. – СПб.: Издательская группа «Евразия», 1997. – 451 с.
4. Достоевский Ф.М. Преступление и наказание. – М.: Художественная литература, 1978. – 400 с.

**Рецензент:** Шешукова Г.В., профессор кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), докт. полит. наук, канд. философ. наук, профессор.

<sup>4</sup> Достоевский Ф.М. Преступление и наказание. М.: Художественная литература, 1978. С. 77, 78.

<sup>5</sup> Достоевский Ф.М. Указ. соч. С. 84.

<sup>6</sup> Достоевский Ф.М. Указ. соч. С. 347.

<sup>7</sup> Достоевский Ф.М. Указ. соч. С. 444.

---

## УСТИНОВА ОЛЬГА ЮРЬЕВНА

кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50; ogau2007@mail.ru

### НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В 1946 – 1953 ГГ. (НА МАТЕРИАЛАХ ЮЖНОГО УРАЛА)

#### USTINOVA OLGA YURYEVNA

candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Chair of Constitutional and International Law of the Orenburg Institute (Branch) of the O.E. Kutafina (MSHA), 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, ogau2007@mail.ru

### SOME ASPECTS OF ORGANIZATIONAL ACTIVITIES OF GOVERNMENT AUTHORITIES IN 1946 – 1953. (ON MATERIALS OF SOUTH URALS)

*Аннотация.* В статье проведен комплексный анализ организационной деятельности местных органов государственной власти Южного Урала в 1946 – 1953 гг., показаны конкретные мероприятия советских органов по организации и проведению выборов в вышестоящие советские органы.

Организации эффективного функционирования местных органов власти разного уровня уделялось пристальное внимание на заседаниях исполкомов и сессиях местных Советов депутатов трудящихся. Принятые решения позволили перестроить работу советского аппарата согласно требованиям законодательства.

**Ключевые слова:** Местные органы власти, Южный Урал, послевоенный восстановительный период, избирательная кампания, выборы.

**Review.** The article provides a comprehensive analysis of the organizational activities of local government bodies of the Southern Urals in 1946 – 1953, shows the specific activities of the Soviet bodies in organizing and holding elections to higher Soviet bodies.

The organization of effective functioning of local authorities of different levels was paid close attention to the meetings of the executive committees and the sessions of local Soviets of Working People's Deputies. The decisions made allowed to reconstruct the work of the Soviet apparatus in accordance with the requirements of the law.

**Keywords:** Local authorities, Chkalov region, post-war recovery period, election campaign, elections.

Завершение Великой Отечественной войны поставило перед органами власти новые задачи. Наряду с потребностью восстановления разрушенного хозяйства западных территорий и возвращением советских воинов из стран Европы, ключевыми вопросами стали обеспечение бесперебойной работы всех сфер экономики Советского Союза. Решение этих задач напрямую зависело от слаженной деятельности центральных и местных органов государственной власти, которые за годы войны претерпели ряд изменений как в своей организации, так и формах деятельности.

В условиях военного времени выборы в Советы депутатов трудящихся проводить было невозможно. Однако вакуума власти не образовалось в силу того, что принятые решения о продлении срока полномочий избранных до войны органов власти разного уровня обеспечили бесперебойную работу советского аппарата.

Окончание военных действий и переход к мирному строительству поставили во главу угла вопрос о

предусмотренном советским законодательством порядке формирования всех советских органов, что не позволяло уже пользоваться применяемыми в военных условиях схемами. В этой ситуации партийное и советское руководство задумалось об организации легитимных выборов как на территории всего государства, так в отдельных его местностях.

Выборы в Советы разного уровня осуществлялись на принципах всеобщего, прямого и равного избирательного права при тайном голосовании. Существовала формальная возможность выдвижения альтернативных кандидатов. Тем не менее, Положения о выборах в местные Советы депутатов трудящихся 1947 и 1950 гг. содержали отступления от демократических начал. В частности, был ограничен круг субъектов выдвижения кандидатов в депутаты местных Советов, исключен территориальный принцип. Отсутствовала возможность самовыдвижения граждан. В основу выдвижения кандидатов законодатель положил производственный принцип, т.е. выдвижение кандидатов на «собраниях трудящихся». На прак-

тике в ходе проведения избирательных кампаний укоренилась практика выдвижения единственного кандидата в депутаты, предварительно одобряемого городскими и районными партийными комитетами. Явка на выборы составляла в среднем 99 %<sup>1</sup>. Все это свидетельствовало о том, что избиратели были фактически лишены возможности альтернативного голосования в демократическом понимании.

Основное внимание сосредоточилось на формировании высшего звена советского аппарата. Выборы в Верховный Совет СССР в феврале 1946 г. стали первыми послевоенными выборами на территории Советского государства. Их результаты напрямую зависели от слаженной работы советских органов разного уровня. Необходимо было обеспечить оперативное взаимодействие между местными органами власти и окружными избирательными комиссиями, снабдить избирательные комиссии и избирательные участки оборудованием, топливом, связью и др. В этой связи Чкаловский облисполком неоднократно рассматривал на своих заседаниях вопросы о взаимодействии советских органов и избирательных комиссий при подготовке выборов. В частности, это касалось вопроса снабжения избирательных комиссий связью через районные отделения связи<sup>2</sup>.

Не менее значимым являлось составление списков граждан, голосующих на выборах. При подготовке выборов в Верховный Совет РСФСР в 1947 г. на сельсоветы была возложена задача по составлению списков избирателей. Например, члены Белозерского сельсовета Белозерского района Чкаловской области организовали подворный обход населения для уточнения данных, вносимых в списки. Как следовало из отчета, «секретарь сельсовета Бочарникова переписывает списки по установленной форме», после чего планировалось осуществить повторный обход избирателей. 9 января 1947 г. списки были доступны «для всеобщего обозрения. К составлению списков привлечены лучшие активисты села, депутаты сельсовета и агитаторы»<sup>3</sup>.

Подготовка и проведение выборов широко освещались в местной печати<sup>4</sup>. Например, газета «Белозерский колхозник» сообщала о ходе подготовительной кампании по выборам в Верховный Совет РСФСР 1947 г. в Белозерском районе. Согласно заметке, в феврале 1947 г. в селе Ново-Спасское было оборудовано помещение избы-читальни, в которой

ко дню выборов предполагалось установить радиоприемник «Родина»<sup>5</sup>. Среди мероприятий, призванных повысить внимание молодежи к выборам, значились организация в период с 6 по 9 февраля 1947 г. кинофестиваля и демонстрация звуковых фильмов «Жила-была девочка», «Это было в Донбассе» и «Земля родная»<sup>6</sup>.

В условиях господства коммунистической партии организация выборов находилась под пристальным вниманием партийных организаций. Они регулярно докладывали вышестоящим партийным органам о ходе подготовки и проведения избирательных кампаний. Например, отчитываясь в подготовительных мероприятиях по выборам в Верховный Совет РСФСР 1951 г., райком партии сообщал в Центральный комитет партии о том, что 17-18 января 1951 г. для общего обозрения во всех сельсоветах Андреевского района были вывешены списки избирателей, оборудованы и действовали 20 агитпунктов, прочитаны 83 лекции<sup>7</sup>. 18 января 1951 г. списки вывесили по всем районам Чкаловской области, чтобы уточнить численный состав избирателей. Перед этим местные газеты напечатали округа, состав избирательных комиссий и т.д.<sup>8</sup>

Интерес представляют сообщения отдела пропаганды и агитации Чкаловского обкома ВПК(б) о проведении агитационной кампании. Так, например, при подготовке к выше обозначенным выборам в Верховный Совет РСФСР в городах и районных центрах Чкаловской области были оборудованы 1704 агитпункта, выделены более 43 тыс. агитаторов. Передовиками в организации выборов стали города Чкалов и Орск, а также Соль-Илецкий, Бузулукский, Курманаевский, Покровский и Абдулинский районы<sup>9</sup>.

Таким образом, проведенные выборы в органы государственной власти разного уровня позволили обеспечить легитимное формирование советского аппарата в послевоенный период. Однако не менее значимым вопросом стала организация деятельности советских органов, а частности, регулярный созыв сессий Советов депутатов трудящихся. Анализ архивных материалов позволяет выявить как успехи, так и трудности в решении поставленных задач.

В послевоенные годы на территории Чкаловской области существовало 56 районов. При этом в 1946 г. только Соль-Илецкий городской, Александровский, Буртинский, Кувандыкский, Ново-Сергиевский и

<sup>1</sup> Дудников А.А. Организационно-правовые основы формирования и деятельности местных Советов депутатов трудящихся в послевоенное время (1945-1953 гг.) Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Белгород, 2015. С. 8, 9.

<sup>2</sup> Государственный архив Оренбургской области (ГАОО). Ф. Р-1014. Оп. 1. Д. 728а. Л. 129.

<sup>3</sup> Толстов В. Готовятся списки избирателей // Белозерский колхозник. Белозерский район Чкаловской области. 1947. 1 января. С. 1.

<sup>4</sup> Из сообщения исполкома областного Совета депутатов трудящихся об итогах выборов в местные Советы Чкаловской области // Сталинский клчч. Буранный район Чкаловской области. 1948. 1 января. С. 1; Каргалинский агитпункт // Ленинская искра. Павловский район Чкаловской области. 1950. 4 марта. С. 2; Митинг молодых избирателей // Ленинская искра. Павловский район Чкаловской области. 1950. 4 марта. С. 2; Встречи кандидата в депутаты Верховного Совета РСФСР И.В. Зорина с избирателями // Стахановец полей. Андреевский район Чкаловской области. 1951. 15 февраля. С. 1; Никифоров, И. Дом культуры в предвыборные дни // Стахановец полей. Андреевский район Чкаловской области. 1951. 15 февраля. С. 1.

<sup>5</sup> Новая изба-читальня // Белозерский колхозник. Белозерский район Чкаловской области. 1947. 30 января. С. 2.

<sup>6</sup> Кинофестиваль // Белозерский колхозник. Белозерский район Чкаловской области. 1947. 6 февраля. С. 2.

<sup>7</sup> Оренбургский государственный архив социально-политической истории (ОГАСПИ). Ф. 371. Оп. 15. Д. 208. Л. 1.

<sup>8</sup> ОГАСПИ. Ф. 371. Оп. 15. Д. 208. Л. 1.

<sup>9</sup> ОГАСПИ. Ф. 371. Оп. 15. Д. 741. Л. 11.

Ташлинский районные исполкомы обеспечили проведение сессий своих Советов в установленные Конституцией РСФСР сроки. В первом полугодии 1947 г. регулярно созывались сессии Бугурусланского городского, Илекского, Покровского, Асекеевского районных Советов<sup>10</sup>. В ряде случаев созываемые сессии, вследствие их неподготовленности, проходили неорганизованно.

Подобная практика наблюдалась и в последующие годы. К примеру, депутаты Чкаловского областного Совета (второго созыва), собравшиеся на сессию 25-26 марта 1949 г., отмечали положительные тенденции в созыве сессий Советов, стремление местных органов власти придать им регулярный характер. Если в 1947 г. ни один райсовет не выполнил установленных Конституцией РСФСР сроков созыва сессий, то в 1948 г. из 50 райсоветов 33 провели свыше 6 сессий и 17 – по 5 сессий<sup>11</sup>. Одновременно с этим, только 311 сельских Советов, 33 районных Совета и Медногорский горсовет организовали сессии в установленные сроки. Гавриловский райисполком в течение пяти месяцев дважды принимал решение о созыве сессии и каждый раз «председатель рика Антонов, как директор, единолично переносил сроки сессии и в конце концов перенес обсуждение вопросов, намеченных к рассмотрению на сессии, на заседание рика. Это грубейшее нарушение основ коллегиальности в работе»<sup>12</sup>. В Сакмарском районе отдельные сессии проводились при участии чуть более 50 % депутатов, что ставило под сомнение вопрос о легитимности принимаемых решений<sup>13</sup>.

Определенное улучшение организационной работы местных органов власти в части созыва сессий констатировали и на седьмой сессии Чкаловского областного Совета, прошедшей 14-15 февраля 1950 г. В частности, как заметили депутаты, сессии стали созываться регулярнее, оживилась деятельность постоянно действующих комиссий. Депутаты систематически отчитывались перед избирателями, отчеты делали также сами исполкомы городских, районных и сельских Советов<sup>14</sup>. Тем не менее, из 6 городов областного подчинения только Медногорский горсовет созвал 12 сессий. 49 райсоветов из 50 провели от 5 до 7 сессий, 1 райсовет собрался на сессии 4 раза<sup>15</sup>. Из 790 сельских и поселковых Советов только в 430 состоялись сессии в сроки, установленные Конституцией республики<sup>16</sup>. Исполкомы Буртинского, Курманаевского и Мустаевского райсоветов до апреля 1949 г. сессий не созывали<sup>17</sup>. В Кваркенском, Сакмарском, Сок-Кармалинском, Секретарском

районах и г. Ново-Троицке о дне сессии и вопросах, вносимых на ее рассмотрение, депутаты узнавали «только за 1-2 дня до заседания, доклады и проекты решений сессии готовятся наспех, без широкого участия депутатов и актива в подготовке рассматриваемых вопросов»<sup>18</sup>. В отдельных районах на сессии приглашалось большое количество работников различных учреждений и организаций, что превращало сессии в своеобразные совещания хозяйственного актива, ослабляло роль депутатов и приводило к тому, что «на таких сессиях обычно критикуют лишь недостатки низовых работников, исполкомы и их отделы не подвергаются критике»<sup>19</sup>.

В послевоенные годы не менее значимым являлось обсуждение участия областного и районного руководства в деятельности низовых Советов. Например, при изучении работы Халиловского райисполкома было отмечено, что в 1946 г. «все руководство выразилось в том, что дали на квартал план по мобилизации средств и на этом все руководство закончилось. В течение всего года в нашем сельсовете, да и в других, окружающих нас, не было финансовых инспекторов и других работников райфо для проведения инструктажа по контролю и др.»<sup>20</sup>. В Шарлыкском и Александровском районах выступающие на сессиях депутаты отмечали, что работники райисполкома в 1946 – первой половине 1947 г. в отдельных сельсоветах бывали крайне редко, руководство осуществлялось лишь бумажным путем, причем, в каждом из письменных указаний содержалась приписка: «За невыполнение настоящего вы будете привлечены к ответственности», а «в личном общении отдельные руководители райисполкомов часто допускают такие выражения: «Вы почему не выполняете указание? Или вы хотите, чтобы я отвез вас в районный отдел МВД?»»<sup>21</sup>.

Наряду с обеспечением работы сессий Советов ключевым вопросом стала организация деятельности исполнительных комитетов. Особого внимания заслуживала работа местных органов власти по выполнению финансовых планов. Одним из методов повышения этой деятельности стали социалистические соревнования, организованные районным советским и партийным руководством. Например, решением Александровского райисполкома и бюро райкома ВКП(б) для передового сельсовета по финансовой работе учреждалось переходящее Красное знамя, почетные грамоты и список почета в районной газете отличившихся на финансовой работе и меры материального поощрения<sup>22</sup>. В первом квартале

<sup>10</sup> ГАОО. Ф. Р-1014. Оп. 1. Д. 684. Л. 61.

<sup>11</sup> ГАОО. Ф. Р-1014. Оп. 1. Д. 691. Л. 23.

<sup>12</sup> ГАОО. Ф. Р-1014. Оп. 1. Д. 691. Л. 63.

<sup>13</sup> ГАОО. Ф. Р-1014. Оп. 1. Д. 691. Л. 63.

<sup>14</sup> ГАОО. Ф. Р-1014. Оп. 1. Д. 687. Л. 34.

<sup>15</sup> ГАОО. Ф. Р-1014. Оп. 1. Д. 687. Л. 34об.

<sup>16</sup> ГАОО. Ф. Р-1014. Оп. 1. Д. 687. Л. 35.

<sup>17</sup> ОГАСПИ. Ф. 1156. Оп. 2. Д. 260. Л. 32.

<sup>18</sup> ГАОО. Ф. Р-1014. Оп. 1. Д. 687. Л. 34об.

<sup>19</sup> ГАОО. Ф. Р-1014. Оп. 1. Д. 687. Л. 35.

<sup>20</sup> ГАОО. Ф. Р-1014. Оп. 1. Д. 683. Л. 236.

<sup>21</sup> ГАОО. Ф. Р-1014. Оп. 1. Д. 684. Л. 65.

<sup>22</sup> ГАОО. Ф. Р-1014. Оп. 1. Д. 683. Л. 218.

1947 г. переходящее Красное знамя держал Юртаевский сельсовет. «Юртаевцы приняли решение ко всем трудящимся района с призывом своевременно выполнить все финансовые обязательства перед государством. Это обращение обсуждено во всех сельсоветах на общих собраниях колхозников. Между сельсоветами и финансовыми работниками организовано социалистическое соревнование, используются печать, радио»<sup>23</sup>. В ходе соцсоревнования, организованного в марте 1947 г., неплохие образцы деятельности в финансовой сфере показали Кутучевский, Петровский, Успенский, Юртаевский, Яфаровский и другие сельсоветы Александровского района. Число сельсоветов и финансовых работников, неплохо справившихся с финансовыми делами, в 1947 г. возросло по сравнению с предыдущим годом<sup>24</sup>.

По мнению председателя Александровского сельсовета Халиловского района тов. Меньяло, «чтобы был успех – нужно самим сельским Советам и, в первую очередь, председателям сельских Советов, быть всегда в движении, свободными от благодушия и бюрократических методов в работе, держать все население в курсе текущих событий. Наш сельсовет помогал колхозникам транспортом по подвозке на рынок для реализации своих продуктов. ... Устанавливали графики каждому активисту, уполномоченному по займу. Извещали население каждого населенного пункта, когда финансовые агенты будут принимать платежи от населения. Население к этому готовилось, и сборы проходили хорошо. За успешную

работу по мобилизации средств с населения и исполнение бюджета сельсовета мы неоднократно премировались райисполкомом и исполкомом облсовета. Решением облисполкома от 14 ноября 1945 г. за № 1433 сельсовету присуждено переходящее Красное знамя облисполкома»<sup>25</sup>.

Стремясь улучшить руководство вопросами местного значения, областное руководство пошло по пути инспектирования и инструктирования нижестоящих Советов депутатов трудящихся. Так, за одиннадцать месяцев 1949 г. инструкторский состав Чкаловского облисполкома проверил работу 35 райисполкомов и 162 сельсоветов. Для оказания помощи в улучшении организационно-массовой работы в районах областной исполком в 1949 г. направил туда в различные периоды 350 человек из числа областных руководящих работников. На областных аппаратных совещаниях были заслушаны отчеты 17 председателей райисполкомов о состоянии организационно-массовой работы. Для обмена опытом в работе Советов орготдел Чкаловского облисполкома выпустил 10 бюллетеней<sup>26</sup>.

Таким образом, местные органы власти в послевоенные годы уделяли пристальное внимание организации своей работы, о чем свидетельствуют решения исполнительных комитетов и сессий Советов депутатов трудящихся. Регулярное обсуждение подобных вопросов позволило направить деятельность местных органов власти на реализацию государственных задач.

#### Библиографический список

1. Дудников А.А. Организационно-правовые основы формирования и деятельности местных Советов депутатов трудящихся в послевоенное время (1945 – 1953 гг.): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Белгород, 2015. – 23 с.
2. Толстов В. Готовятся списки избирателей // Белозерский колхозник. Белозерский район Чкаловской области. – 1947. – 1 января. – С. 1.
3. Никифоров, И. Дом культуры в предвыборные дни // Стахановец полей. Андреевский район Чкаловской области. – 1951. – 15 февраля. – С. 1.

**Рецензент:** Архирейская Т.Ю., заведующий кафедрой конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

<sup>23</sup> ГАОО. Ф. Р-1014. Оп. 1. Д. 683. Л. 219.

<sup>24</sup> ГАОО. Ф. Р-1014. Оп. 1. Д. 683. Л. 220.

<sup>25</sup> ГАОО. Ф. Р-1014. Оп. 1. Д. 683. Л. 234, 235.

<sup>26</sup> ГАОО. Ф. Р-1014. Оп. 1. Д. 6936. Л. 34.



---

## 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](mailto:ekbuyanova@yandex.ru)

**ЗАЙЦЕВА ЮЛИЯ НИКОЛАЕВНА**

магистрант Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Оренбург

## УЧАСТИЕ РЕБЕНКА В ОБЯЗАТЕЛЬСТВАХ ВСЛЕДСТВИЕ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА: ПРОЦЕССУАЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

**BUYANOVA EKATERINA VLADIMIROVNA**

candidate of legal sciences, 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](mailto:ekbuyanova@yandex.ru)

**ZAITSEVA YULIA NIKOLAEVNA**

the rector of the Orenburg Institute (branch) of the University named after O. E. Kutafin (MSAL), Orenburg

## THE CHILD'S PARTICIPATION IN THE OBLIGATIONS OWING TO INFLICTION OF HARM: A PROCEDURAL AND LEGAL ASPECT

**Аннотация.** В статье рассматриваются особенности возмещения в судебном порядке вреда, причиненного жизни и здоровью как несовершеннолетними, так и несовершеннолетним. На основе судебной практики исследуются вопросы о процессуальном положении субъектов деликтного обязательства, определении предмета доказывания и распределении обязанности по доказыванию по делам анализируемой категории. В контексте интересов несовершеннолетних отдельное внимание уделяется вопросу возмещения вреда, причиненного источником повышенной опасности.

**Ключевые слова:** обязательства вследствие причинения вреда, несовершеннолетние, имущество, жизнь, здоровье, дееспособность, деликтоспособность.

**Review.** The article discusses the features of legal redress for harm caused to life and health of children and minors. On the basis of judicial practice and researches on the procedural status of the subjects tort obligations, determining the subject of proof and the allocation of responsibilities for proving the Affairs of the analyzed category. In the context of the interests of minors special attention is paid to the issue of compensation for damage caused by source of increased danger.

**Keywords:** obligations owing to harm, minors, property, life, health, ability, delictual.

Охрана жизни и здоровья ребенка гарантируется в Российской Федерации Конвенцией о правах ребенка, Конституцией Российской Федерации, Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, Федеральным законом «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», Гражданским кодексом Российской Фе-

дерации и другими нормативными актами. В жизни, к сожалению, возникают ситуации, когда несовершеннолетний становится участником обязательств вследствие причинения вреда<sup>1</sup>.

Обязательства вследствие причинения вреда и иные внедоговорные обязательства возникают по основаниям, выходящим за рамки правомерных жиз-

<sup>1</sup> Дерюгина Т.В. Возмещение вреда, причиненного здоровью ребенка: научно-практическое пособие. Волгоград, 2011. С. 3.

ненных обстоятельств. Как правило, их порождают правонарушения<sup>2</sup>. Характерной чертой деликтных обязательств является то, что, как правило, до совершения правонарушения их участники не состоят в договорных отношениях (например, причинение потерпевшему телесных повреждений в результате дорожно-транспортного происшествия). Вместе с тем не исключается возможность возникновения этих отношений и в том случае, когда лица до правонарушения состояли в договорных отношениях (например, причинение вреда при перевозке пассажиров). Следует отметить, что неблагоприятные последствия в виде вреда в этих обязательствах наступают не в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей, предусмотренных договором, а от иных действий, выходящих за рамки содержания договора<sup>3</sup>.

На сегодняшний день правовую основу, определяющую порядок возмещения вреда в отношениях с участием несовершеннолетних, образует, прежде всего, Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) (далее – ГК РФ)<sup>4</sup>, который, с одной стороны, воспринял действующие ранее правовые нормы, а, с другой, внес существенные изменения в институт обязательств вследствие причинения вреда, в том числе в части регулирования названных общественных отношений с участием ребенка. Нормы о данном специальном деликте, то есть с участием несовершеннолетнего, не выделены в качестве отдельного параграфа и содержатся в § 1 «Общие положения о возмещении вреда» гл. 59 ГК РФ. Указанный деликт регламентируется ст.ст. 1073-1075 ГК РФ.

Для судебной практики большое значение имеют разъяснения, данные в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 26.01.2010 г. № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» (далее – Постановление № 1)<sup>5</sup>.

Анализируя действующее законодательство, следует сделать вывод о том, что участие несовершеннолетнего в деликтных обязательствах возможно в двух случаях: с одной стороны, когда ребенок сам является причинителем вреда, а, с другой, когда ребенок сам является потерпевшим и вред причинен здоровью или жизни ребенка.

**Итак, последовательно обратимся к ситуации, когда причинителем вреда является сам несовершеннолетний ребенок.**

Правосубъектность гражданина (физического лица) определяется двумя юридическими категори-

ями: правоспособностью и дееспособностью. Любое физическое лицо, родившись и вместе с рождением приобретающее правоспособность, становится субъектом гражданского права. Категория же дееспособности закрепляет границы самостоятельности физического лица в своих действиях, направленных на реализацию имеющихся у него прав. Полная дееспособность физических лиц наступает с 18 лет (по общему правилу). До достижения этого возраста физические лица делятся на две группы с разной степенью дееспособности и разным порядком восполнения недостающей дееспособности: малолетние в возрасте до 14 лет<sup>6</sup> и несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет<sup>7</sup>. По делам о причинении вреда несовершеннолетними необходимо применять положения ст. 1073 ГК РФ, регулирующей вопросы возмещения вреда, причиненного малолетним, т.е. лицом, не достигшим 14 лет; а также положения ст. 1074 ГК РФ, предусматривающей порядок возмещения вреда, причиненного несовершеннолетним в возрасте от 14 до 18 лет<sup>8</sup>.

**Рассмотрим основания возмещения вреда, причиненного ребенком в возрасте до 14 лет.**

**Во-первых**, поведение самого ребенка, в результате которого возникли неблагоприятные последствия. Ребенок в возрасте до 14 лет не способен в достаточной мере в силу умственной незрелости выразить свое психическое отношение к противоправному поведению, а также к тем неблагоприятным последствиям, которые стали следствием такого поведения. Поведение ребенка нарушает предписания гражданско-правовых, иных норм, но не является виновным. Его надо понимать как гражданское правонарушение, имеющее усеченный состав по причине отсутствия вины ребенка.

**Во-вторых**, поведение законных представителей ребенка и иных лиц (физических и юридических), обязанных в силу закона или договора осуществлять надзор за поведением ребенка. Как справедливо отмечалось в научной литературе, законные представители отвечают как за собственные действия, так и за поведение детей<sup>9</sup>. Собственные действия или поведение законных представителей, признаваемые правонарушением, состоят в нарушении норм семейного, гражданского и административного законодательства, а также прав ребенка. Его элементами являются: во-первых, противоправность, состоящая в злоупотреблении родительскими, опекуновскими, иными правами, уклонении от осуществления родительских, иных прав, неисполнении либо ненадлежащем исполнении обязанностей и т.п.; во-вторых, вина в форме умысла;

<sup>2</sup> Беспалов Ю.Ф., Якушев П.А. Внедоговорные обязательства с участием ребенка: материально-правовые и процессуально-правовые аспекты: монография. М.: «Проспект», 2011. С. 3.

<sup>3</sup> Гражданское право: учебник / под ред. М.М. Агаркова, Д.М. Генкина. М., 1944. С. 328-330.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

<sup>5</sup> Российская газета. 2010. № 24.

<sup>6</sup> Ларионов А.А. Возмещение вреда, причиненного ребенком // Бюллетень нотариальной практики. 2005. № 5. С. 25.

<sup>7</sup> Серебрякова А.А. Правовое регулирование и практика применения законодательства о возмещении вреда несовершеннолетними от 14 до 18 лет. URL: <http://отрасли-права.рф/article/15275> (дата обращения: 25.11.2016).

<sup>8</sup> Обобщение судебной практики рассмотрения судами Владимирской области гражданских дел, связанных с возмещением вреда, причиненного повреждением здоровья. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/19249457/> (дата обращения: 24.11.2017).

<sup>9</sup> Кузнецова Л.Т., Шевченко Я.Н. Гражданско-правовое положение несовершеннолетних. М., 1968. С. 74.

в-третьих, наличие связи между поведением родителей (лиц, их заменяющих) и поведением ребенка. Связь может быть основана на кровном родстве, решении об усыновлении, договоре, нормах права<sup>10</sup>.

В соответствии с п. 1 ст. 1073 ГК РФ за вред, причиненный несовершеннолетним, не достигшим 14 лет (малолетним), отвечают его родители (усыновители) или опекуны, если не докажут, что вред возник не по их вине. В случае если ребенок остался без попечения родителей и был помещен под надзор соответствующей организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, ответственность за причиненный вред возлагается на указанную организацию, если она не докажет, что вред возник не по ее вине (п. 2 ст. 1073 ГК РФ). Таким образом, граждане, не достигшие 14 лет, рассматриваются действующим законодательством как недееспособные, поэтому ответственность за причиненный вред возлагается на других указанных в законе лиц.

Родители (усыновители) и опекуны несут ответственность, если не докажут, что вред возник не по их вине, то есть если докажут, что ими принимались все меры для надлежащего исполнения обязанностей, возложенных на родителей (усыновителей) и опекунов нормами семейного и гражданского законодательства, иными словами, докажут отсутствие даже малейших упущений в воспитании ребенка и в надзоре за ним<sup>11</sup>. Это означает, что законодатель исходит из общей презумпции вины лиц, обязанных к возмещению вреда, и ответственность наступает именно за их собственное виновное поведение. В правоприменительной практике под виной родителей (усыновителей) и опекунов традиционно понимается как неосуществление должного надзора за несовершеннолетними, так и безответственное отношение к их воспитанию или неправомерное использование своих прав по отношению к детям, результатом которого явилось неправильное поведение детей, повлекшее вред (попустительство или поощрение озорства, хулиганских действий, безнадзорность детей, отсутствие к ним внимания и т.д.) (п. 16 Постановления № 1)<sup>12</sup>.

Помимо законных представителей к гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный ребенком, могут быть привлечены и иные лица, на которых законом, договором, уставом, внутренними правилами организации возложена временная обязанность по надзору за ребенком в период его пребывания в таком учреждении, организации. Речь идет, прежде всего, об образовательных учреждениях, учреждениях культуры, системы здравоохранения и т.д. Они, как правило, привлекаются к гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный ребенком, одновременно с законными представителями в долевом порядке. Не исключена ситуация, когда толь-

ко такое лицо привлекается к ответственности. Учреждение несет ответственность не только в том случае, когда оно в силу закона является опекуном, но и когда временно, в период пребывания в нем ребенка, осуществляет надзор за ним.

Основанием ответственности названных лиц является виновное неосуществление или ненадлежащее осуществление контроля за поведением ребенка в момент причинения вреда, а в случае одновременной долевой ответственности с законными представителями и виновное поведение последних. Указанные учреждения отвечают за вред, если не докажут, что он возник не по их вине (ч. 3 ст. 1073 ГК РФ).

Указанная материально-правовая презумпция распространяется и на процесс доказывания: в данном случае будут действовать специальные правила распределения обязанности по доказыванию. Именно законные представители или учреждения, осуществляющие надзор за малолетним ребенком должны будут опровергнуть наличие вины в своих действиях (бездействии), то есть бремя доказывания в процессе рассмотрения и разрешения дела в суде законом возлагается именно на них. В этой связи показателен пример из судебной практики. Так, 21 мая 2004 г. на территории детской площадки детского сада во время прогулки П.В., 1997 г. рождения, был травмирован в результате действий несовершеннолетнего Н.А., 1997 г. рождения, который бросил деревянное изделие в форме ромашки в сторону последнего, попав ему в глаз. П.В. была оказана первая медицинская помощь в травмпункте; в результате причиненной травмы он находился на излечении до 03.06.2004 в областной глазной больнице, где ему была проведена операция по удалению правого глаза. В последующем было проведено протезирование в «Центре глазного протезирования» в г. Москве. Родители ребенка П.О.С., П.В.В. обратились в суд с иском к родителям несовершеннолетнего Н.А., причинившего травму, о возмещении материального ущерба, состоящего из расходов, понесенных на лечение, протезирование и проезд, с учетом индексации, компенсации морального вреда в размере 50 000 рублей. Определением Железнодорожного районного суда г. Воронежа в качестве ответчиков по делу привлечены муниципальное дошкольное образовательное учреждение - детский сад № 96 и его учредитель - администрация городского округа г. Воронежа. Решением того же суда от 06.10.2005 г. с Н.Г.В. и А.А. солидарно в пользу истцов взыскано возмещение материального ущерба – 7229 рублей, 50 000 рублей компенсации морального вреда, госпошлина в доход федерального бюджета в размере 293 рублей. В удовлетворении исковых требований к МДОУ «Детский сад № 96», администрации городского округа г. Воронежа отказано.

<sup>10</sup> Беспалов Ю.Ф., Якушев П.А. Внедоговорные обязательства с участием ребенка: материально-правовые и процессуально-правовые аспекты: монография. М.: «Проспект», 2011. С. 16, 17.

<sup>11</sup> Возмещение вреда, причиненного несовершеннолетними гражданами. URL: <http://sergvelkovelli.com/> (дата обращения: 25.11.2017).

<sup>12</sup> Там же.

На указанное решение Н.Г.В. и Н.А.А. подана кассационная жалоба, прокурором Железнодорожного района г. Воронежа - кассационное представление, в которых они ставят вопрос об отмене состоявшегося решения как постановленного с неправильным применением норм материального права с неправильным определением обстоятельств, имеющих значение для дела. Судебная коллегия решение суда отменила по следующим основаниям. Считая надлежащими ответчиками по данному делу родителей несовершеннолетнего, причинившего вред, суд исходил из того, что их присутствие на утреннике, посвященном выпуску детей из детского сада, не освобождает их от осуществления воспитания, даже если выполнение отдельных действий по воспитанию родители временно поручили другим лицам, они остаются в полной мере ответственными за воспитание своего ребенка. Н.Г.В. и Н.А.А. при этом не представлено суду доказательств, что вред возник не по их вине.

С таким выводом судебная коллегия не согласилась исходя из следующего. В соответствии с ч. 1 ст. 1073 ГК РФ за вред, причиненный несовершеннолетним, не достигшим четырнадцати лет, действительно отвечают его родители (усыновители) или опекуны, если не докажут, что вред возник не по их вине. Однако в том случае, если малолетний причинил вред в то время, когда он находился под надзором образовательного, воспитательного, лечебного или иного учреждения, обязанного осуществлять за ним надзор, либо лица, осуществлявшего надзор на основании договора, это учреждение или лицо отвечают за вред, если не докажут, что вред возник не по их вине в осуществлении надзора (ст. 1073 ГК РФ). Образовательное учреждение несет в установленном законодательством РФ порядке ответственность за невыполнение функций, отнесенных к его компетенции, жизнь и здоровье воспитанников образовательного учреждения во время образовательного процесса согласно п. 1, 3 ч. 3 ст. 32 Закона РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании»<sup>13</sup>. Как следует из материалов дела, вред ребенку причинен в учреждении, обязанном осуществлять надзор за детьми. Таким образом, неправильное определение судом обстоятельств, имеющих значение для дела, в силу п. 1 ч. 1 ст. 362 ГПК РФ является основанием к отмене решения суда в кассационном порядке<sup>14</sup>.

Однако в судебной практике встречаются случаи, когда образовательное, воспитательное, лечебное или иное учреждение, обязанное осуществлять надзор за малолетним ребенком, не привлекается к ответственности за вред, причиненный ребенком. Так, Фрунзенским районным судом г. Владимира рассмотрено дело по иску Щ-ной в интересах сына 1997 г.р. к Н-вым - родителям Н-ва, 1994 г.р., который толкнул

Щ-на и тот упал и получил разрыв селезенки. Школа, в которой произошло несчастие, привлечена в качестве третьего лица, поскольку установлено, что школа не должна осуществлять контроль за поведением Щ-на, закончившего обучение, а у Н-ва еще не началась смена. Суд постановил решение, которым взыскал в пользу Щ-ной в возмещение материального ущерба определенную в равных долях с каждого из родителей и ей же в счет компенсации морального вреда 5 тыс. руб., а также за причинение морального вреда сыну Щ-ной взыскано по 25 тыс. руб. с каждого из родителей Н-ва. Определением судебной коллегии Владимирского областного суда решение суда было изменено в части взыскания компенсации морального вреда сыну и постановлено взыскать с родителей Н-ва в пользу непосредственно Щ-на по 25 тыс. руб. с каждого<sup>15</sup>. В данном случае, мы видим, что обязательство компенсации вреда, причиненного несовершеннолетним возложено судом на родителей ребенка, а не на школу.

Следует обратить внимание и на то, что в соответствии с п. 3 ст. 1073 ГК РФ обязанность по возмещению вреда может быть возложена и на лиц, которые должны осуществлять надзор за малолетними детьми в силу договора. Появление указанной нормы обусловлено тем, что в настоящее время активно развивается рынок образовательных и воспитательных услуг, когда такие услуги оказываются домашними воспитателями, домработницами, гувернантками (гувернерами), репетиторами и т.д. Как верно отмечает в этой связи И.А. Михайлова, «ответственность названных лиц за вред, причиненный их малолетними подопечными, должна наступать вне зависимости от того, были ли оформлены их отношения с родителями ребенка трудовым договором (контрактом) или гражданско-правовым договором об оказании платных воспитательных или образовательных услуг. Так или иначе, названным лицам доказать отсутствие вины в своих действиях будет сложнее, чем родителям, усыновителям, опекунам или учреждениям, так как осуществление непрерывного надзора за ребенком является их главной и, как правило, весьма высокооплачиваемой обязанностью, и факторов, оправдывающих ее неисполнение, практически не существует»<sup>16</sup>.

**Теперь рассмотрим основания и условия ответственности за вред, причиненный ребенком в возрасте от 14 до 18 лет, не объявленного эмансипированным.**

Основанием ответственности за вред, причиненный ребенком в возрасте от 14 до 18 лет, является гражданское правонарушение, совершенное ребенком, а в случае привлечения к субсидиарной ответственности законных представителей (иных лиц, на которых возложена обязанность по надзору за ребенком) - их виновное поведение, наличие связи между

<sup>13</sup> Российская газета. 1992. № 172.

<sup>14</sup> Архив Воронежского областного суда. Дело № 33-211.

<sup>15</sup> Обобщение судебной практики рассмотрения судами Владимирской области гражданских дел, связанных с возмещением вреда, причиненного повреждением здоровья. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/19249457/> (последнее обращение: 24.11.2017).

<sup>16</sup> Возмещение вреда, причиненного несовершеннолетними гражданами. URL: <http://sergvelkovelli.com/> (дата обращения: 25.11.2017).

ребенком и такими лицами. Виновное поведение родителей (лиц, их заменяющих) и в этом случае рассматривается как семейное правонарушение. Виновное поведение иных лиц - гражданское или административное правонарушение. Ответственность возлагается на самого ребенка, и лишь в случае недостаточности либо отсутствия у него имущества для возмещения вреда к дополнительной ответственности привлекаются законные представители, иные лица, по вине которых причинен вред, создана угроза причинения вреда<sup>17</sup>. Поэтому представляет интерес следующий пример из судебной практики. Несовершеннолетний П., управляя мотоциклом, совершил ДТП, в результате которого потерпевшему Д. был причинен как имущественный вред, так и вред здоровью. Вина П. была установлена. Потерпевший Д. обратился к матери правонарушителя К. с требованием о возмещении вреда и компенсации морального вреда. Суд удовлетворил заявленные иски. Впоследствии на это решение был подан протест, который был удовлетворен по следующим основаниям: суд первой инстанции должен был обсудить вопрос о привлечении к делу в качестве ответчика П., поскольку на его мать К. ответственность могла быть возложена только при отсутствии у него доходов или иного имущества и только на период до достижения П. совершеннолетия. Надлежащим ответчиком в данном деле является причинитель вреда П., и только если бы возникла необходимость в дополнительной ответственности родителей, то они должны были быть привлечены в процесс в качестве соответчиков (п. 15 Постановления № 1)<sup>18</sup>.

Кроме того, следует учитывать, что организации, в которых несовершеннолетний находится не под попечением, а временно, например больницы или школы, не несут имущественной ответственности. Поэтому неверным было решение Спасского городского суда о взыскании вреда, причиненного 15-летним Оглоблиным во время его нахождения в детском оздоровительном лагере, с Управления образования администрации Спасского района как учредителя детского лагеря. Оглоблин родительского попечения не лишен, и детский оздоровительный лагерь, в котором он находился, не является его попечителем. Несовершеннолетний Оглоблин сам должен нести имущественную ответственность за причиненный вред. В случае отсутствия у него доходов и иного имущества субсидиарную ответственность должны нести его родители<sup>19</sup>. Или еще один пример. При рассмотрении гражданского дела по иску Рихмаер А.В. к Ирицян А.А. о возмещении материального ущерба

и компенсации морального вреда истец ссылалась на то, что в результате конфликта, произошедшего 22 сентября 2009 г. в МОУ СОШ № 39, несовершеннолетней дочери истца Иккиевой Дагмаре были причинены телесные повреждения. Суд обоснованно привлек к участию в деле Ирицян А.В., МОУ «Средняя общеобразовательная школа № 39» и учредителя образовательного учреждения - Управление образования города Твери. Проверив представленные сторонами доказательства, суд установил, что правовых оснований для возложения обязанности по возмещению вреда на образовательную организацию и ее учредителя не имеется, поскольку место, время и обстоятельства причинения вреда свидетельствуют о том, что вред возник не по вине образовательного учреждения при осуществлении надзора за Ирицян С.А. и Иккиевой Д.А., а в связи с недостатками воспитания несовершеннолетних со стороны их родителей и личностными характеристиками участниц конфликта. Решением Московского районного суда города Твери от 13 июля 2010 г. иски были удовлетворены частично, обязанность по компенсации морального вреда, причиненного действиями Ирицян С.А., 10 ноября 1995 г. рождения, возложена на родителей Ирицян А.А. и Ирицян А.В. в равных долях (дело № 2-759/2010). Решение не было обжаловано, вступило в законную силу<sup>20</sup>. Как видим, вопрос об ответственности учреждений, осуществляющих временный надзор за несовершеннолетним в возрасте от 14 до 18 лет разрешается в судебной практике совершенно иначе, нежели чем в отношении малолетних детей до 14 лет.

В соответствии с требованиями ст. 1080 ГК РФ лица, совместно причинившие вред, отвечают перед потерпевшим солидарно. Однако, по сложившейся судебной практике, возлагая ответственность по возмещению вреда на родителей несовершеннолетних, совместно причинивших вред здоровью гражданина, суд должен определить ее в долях, также как и в долях возмещаются в пользу истца или государства судебные расходы. Так, Кольчугинским городским судом рассмотрено дело по иску Г-вой в интересах несовершеннолетнего сына к трем несовершеннолетним и их родителям о возмещении материального ущерба, причиненного здоровью ребенка в результате избиения, и компенсации морального вреда. Решением суда и возмещение материального ущерба в пользу Г-вой и компенсация морального вреда в пользу подростка Г-ва взысканы в солидарном порядке со всех ответчиков<sup>21</sup>. Подобные действия противоречат нормам действующего законодательства.

<sup>17</sup> Беспалов Ю.Ф., Якушев П.А. Внедоговорные обязательства с участием ребенка: материально-правовые и процессуально-правовые аспекты: монография. М.: «Проспект», 2011. С. 18.

<sup>18</sup> Возмещение вреда, причиненного несовершеннолетними гражданами. URL: <http://sergvelkovelli.com/> (дата обращения: 25.11.2017).

<sup>19</sup> Шевченко А.С., Шевченко Г.Н. Деликтные обязательства в российском гражданском праве: Учебное пособие. М.: Статут, 2013. URL: <http://отрасли-права.рф/article/15275> (дата обращения: 25.11.2017).

<sup>20</sup> Обобщение судебной практики рассмотрения судами Тверской области гражданских дел по искам о возмещении вреда здоровью. URL: <http://www.yandex.ru/click/jsredir?from=yandex.ru> (дата обращения: 25.11.2017).

<sup>21</sup> Обобщение судебной практики рассмотрения судами Владимирской области гражданских дел, связанных с возмещением вреда, причиненного повреждением здоровья. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/19249457/> (дата обращения: 24.11.2017).

Обязанность по возмещению вреда для родителей в лиц, их заменяющих, прекращается по достижении причинителем вреда совершеннолетия, либо в случае эмансипации несовершеннолетнего (ч. 3 ст. 1074 ГК РФ). В связи с этим представляет интерес следующее дело. Приговором Липецкого областного суда было постановлено взыскать с А.В. Лукьянова солидарно с другими осужденными в пользу потерпевших Л.И. Шелудько и В.И. Шелудько денежные суммы в счет возмещения материального ущерба и компенсации морального вреда, в случае недостаточности собственных средств у несовершеннолетнего осужденного А.В. Лукьянова - взыскать указанные денежные суммы с его родителей И.И. Лукьяновой и В.А. Лукьянова. Впоследствии И.И. Лукьянова и В.А. Лукьянов обратились в суд с заявлением об освобождении их от обязанности по возмещению ущерба потерпевшим в связи с достижением сыном совершеннолетия, которое было удовлетворено. В кассационной жалобе потерпевшие просили постановление судьи отменить, возобновить исполнительное производство в отношении законных представителей осужденного А.В. Лукьянова. Они указывали на то, что за длительное время им вернули небольшую сумму материального ущерба, а моральный вред так и не был возмещен. Поскольку у осужденного по месту отбывания наказания фактически нет заработка, а также личного имущества, на которое можно было бы обратить взыскание, потерпевшие были лишены возможности получить денежные средства в счет возмещения морального вреда. Судебная коллегия не нашла оснований для удовлетворения кассационной жалобы, так как в соответствии со ст. 1074 ГК РФ взыскание ущерба с законных представителей причинителя вреда прекращается по достижении им совершеннолетнего возраста. Поскольку А.В. Лукьянову исполнилось 18 лет, то суд обоснованно освободил родителей от обязанностей по возмещению вреда. Доводы кассационной жалобы потерпевших о том, что законные представители осужденного возместили только небольшую сумму материального ущерба и не приняли мер к возмещению морального вреда, а в связи с принятием данного постановления они в дальнейшем своевременно не смогут получить денежные средства в счет возмещения ущерба, сами по себе не могут служить основанием для отмены постановления судьи (кассационное определение Верховного Суда РФ от 28.01.2004 № 77-о04-2). В свете вышеприведенного примера из судебной практики, представляется справедливым замечание, высказываемое в науке, по смыслу которого потерпевшие могут испытывать значительные затруднения в получении возмещения понесенного вреда, что недопустимо при причинении вреда жиз-

ни или здоровью. Поэтому предлагается изменить содержание п. 3 ст. 1074 ГК, установив правило, согласно которому обязанность субсидиарных должников при причинении вреда жизни или здоровью не прекращается с достижением деликвентом возраста совершеннолетия. Единственным основанием для прекращения их обязанности по возмещению вреда может быть появление у деликвента доходов или иного имущества, достаточных для возмещения ущерба. Тем самым будет введен эффективный механизм по защите нарушенных прав потерпевших, усилена предупредительная и реализована компенсационно-восстановительная функция гражданско-правовой ответственности<sup>22</sup>.

Условиями ответственности, которые должны быть установлены в судебном заседании, а, следовательно, составлять предмет доказывания, являются: во-первых, противоправное поведение; во-вторых, вред; в-третьих, причинная связь между поведением и вредом; в-четвертых, имущественное положение ребенка, причинившего вред в возрасте от 14 до 18 лет; в-пятых, вина ребенка, если он причинил вред в возрасте 14 лет и старше, вина законных представителей, иных лиц, временно осуществляющих надзор за ребенком<sup>23</sup>. Следует отметить, что вина не всегда является необходимым условием для возникновения обязательств вследствие причинения вреда. Вина - это психическое отношение лица к своему поведению<sup>24</sup>. Закон допускает ответственность и независимо от вины причинителя вреда (например, ст. 1070, 1079, 1095 ГК РФ). Кроме того, вина ребенка в возрасте до 14 лет не учитывается и не исследуется.

**Теперь обратимся к ситуации, когда ребенок сам является потерпевшим.** Ребенок приобретает право на возмещение вреда в случае нарушения его имущественных или иных прав. Право на возмещение вреда следует понимать как юридическую возможность ребенка требовать от обязанного лица, в том числе путем обращения к уполномоченному органу государства, полного восстановления нарушенного имущественного и (или) личного неимущественного права, компенсации понесенных либо предстоящих потерь и возможность удовлетворения этого требования. Содержание права ребенка на возмещение вреда составляют правомочия ребенка как потерпевшего. К ним следует отнести правомочие требовать полного возмещения вреда, правомочие обратиться к компетентным органам государства с требованием о возмещении вреда, правомочие на удовлетворение требования путем возмещения понесенных или предстоящих расходов, возврата<sup>25</sup>, восстановления имущества, выплаты его стоимости, уплаты единовременных и (или) ежемесячных платежей, возмещения дополнительных расходов и т.д.; в случае смерти кор-

<sup>22</sup> Возмещение вреда, причиненного несовершеннолетними гражданами. URL: <http://sergvelkovelli.com/> (дата обращения: 25.11.2017).

<sup>23</sup> Беспалов Ю.Ф., Якушев П.А. Внедоговорные обязательства с участием ребенка: материально-правовые и процессуально-правовые аспекты: монография. М.: «Проспект», 2011. С. 18.

<sup>24</sup> Антимонов Б.С. Значение вины потерпевшего при гражданском правонарушении. М., 1950. С. 253-254.

<sup>25</sup> Беспалов Ю.Ф., Якушев П.А. Внедоговорные обязательства с участием ребенка: материально-правовые и процессуально-правовые аспекты: монография. М.: «Проспект», 2011. С. 32.

милльца одним из правомочий может быть право требовать признания иждивенцем. Самостоятельно реализовать большинство правомочий, составляющих содержание этого права, ребенок не может. В реализации его прав принимают участие родители (лица, их заменяющие), обязанные обратиться с требованием о возмещении вреда к причинителю вреда, а в случае отказа в удовлетворении предъявленного требования - в суд. Ребенок может реализовать такое право лишь по достижении возраста 14 лет (ст. 56 СК РФ).

В том случае, когда родители не исполняют эту обязанность, с требованиями в суд может обратиться представитель ребенка, назначенный ему органом опеки и попечительства, либо орган (организация), на который возложена обязанность по охране прав ребенка.

Органами, участвующими в реализации прав ребенка, являются органы опеки и попечительства, прокурор, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и другие органы и учреждения, на которые возложена такая обязанность государством. Все эти органы и учреждения действуют на основании множества нормативных правовых актов. Отметим, что у судов нет единства в подходах к определению органов, обладающих правом защиты прав несовершеннолетних. Одними из основных органов, осуществляющих административную защиту прав ребенка, являются органы опеки и попечительства. В СК РФ, Федеральном законе от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ (ред. от 18.07.2009 г.) «Об опеке и попечительстве» подробно определяются задачи органов опеки и попечительства<sup>26</sup>. На региональном уровне действует Закон Оренбургской области от 6 марта 1998 г. № 256/76-ОЗ «Об организации работы органов опеки и попечительства Оренбургской области» (принят Законодательным Собранием Оренбургской области 25 февраля 1998 г.)<sup>27</sup>

Как правило, защита прав ребенка осуществляется в судебном порядке. Анализ судебной практики показал, что суды не всегда исходят из интересов ребенка, рассматривая дела о возмещении вреда его здоровью. Так, К. обратился в суд с заявлением, в котором просил установить факт инфицирования стафилококком в период рождения и нахождения в роддоме в 1981 г. его дочери Ирины и в связи с этим возместить вред, причиненный здоровью ребенка. Дело неоднократно рассматривалось в различных судебных инстанциях. Решением Заводского районного суда Саратовской области от 4 июня 1998 г., оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Саратовского областного суда от 5 августа 1998 г., установлен факт вне-

сения стафилококковой инфекции дочери истца при рождении. В то же время в иске о возмещении вреда отказано. Отменяя состоявшиеся по делу судебные постановления, судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ указала следующее. Имея в виду, что решение по делу постановлено без учета требований ст. 1064 ГК РФ в части доказывания вины в причинении вреда и других имеющих значение обстоятельств и оно оставлено без изменения кассационной инстанцией, то судебные постановления по делу судов первой и второй инстанций не могут быть признаны законными.

При условии установления судом факта внесения стафилококковой инфекции дочери истца при рождении и неисключении прямой причинной связи между выделением стафилококка у ребенка в 1995 г. и инфицированием в 1981 г., нельзя признать, что вывод суда в части отказа в иске о возмещении вреда сделан на основании бесспорных данных. При предусмотренном ст. 1064 ГК РФ основании ответственности за возмещение вреда и порядке освобождения от его возмещения нельзя признать, что при рассмотрении настоящего дела судом были соблюдены требования ст. 50 ГПК РСФСР (ст. 56 ГПК РФ - *курсив мой* – Е.Б.), в силу которой применительно к обстоятельствам данного дела, а именно указания истцом оснований предъявления иска и установлении факта внесения стафилококковой инфекции ребенку в 1981 г., бремя доказывания отсутствия вины в причинении ущерба лежит на ответчике, который и должен был доказать обстоятельства, подтверждающие его возражения против иска.

Несоблюдение судом требований указанной нормы закона (ст. 50 ГПК РФ) являлось существенным нарушением норм процессуального права, повлекшим вынесение незаконного решения, что в силу ст. 330 ГПК РСФСР явилось основанием к отмене судебных постановлений<sup>28</sup>.

Возмещение вреда, причиненного здоровью несовершеннолетнего, не достигшего возраста 14 лет и не имеющего заработка, производится в порядке ст. 1087 ГК РФ. По достижении малолетним потерпевшим, не имевшим заработка, 14 лет у него возникает право на возмещение вреда, связанного с утратой или уменьшением трудоспособности, исходя из установленной величины прожиточного минимума трудоспособного населения в Российской Федерации (или в субъекте)<sup>29</sup>.

**Отдельно обратимся к особенностям возмещения вреда, причиненного источником повышенной опасности, применительно к отношениям с участием несовершеннолетних.**

Обязанность возместить вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для

<sup>26</sup> Беспалов Ю.Ф., Якушев П.А. Внедоговорные обязательства с участием ребенка: материально-правовые и процессуально-правовые аспекты: монография. М.: «Проспект», 2011. С. 33.

<sup>27</sup> URL: <http://docs.cntd.ru/document/952002634> (дата обращения: 20.11.2017).

<sup>28</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 12.07.1999г. № 32-В99-3.

<sup>29</sup> Обобщение судебной практики рассмотрения судами Владимирской области гражданских дел, связанных с возмещением вреда, причиненного повреждением здоровья. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/19249457/> (дата обращения: 24.11.2017).

окружающих, возлагается на владельца источника повышенной опасности (ст. 1079 ГК РФ).

Если владельцем источника повышенной опасности является ребенок в возрасте до 14 лет, то обязанность может быть возложена на его законных представителей, вина которых установлена, иных лиц.

Владелец - ребенок в возрасте от 14 до 18 лет несет ответственность самостоятельно, а при отсутствии либо недостаточности имущества - его законные представители, если не докажут, что вред причинен не по их вине<sup>30</sup>. Так, Д. предъявил в суд иск к матери виновного К. о возмещении ущерба в размере остаточной стоимости мотоцикла 2 200 рублей и компенсации морального вреда – 20 000 рублей, ссылаясь на то, что 16 июня 1998 г. П., 1981 г. рождения, управляя по доверенности мотоциклом марки «Урал» (принадлежащим его матери К.), совершил наезд на Д., ехавшего на мотоцикле «ИЖ». В результате столкновения Д. причинены легкие телесные повреждения, а его мотоцикл поврежден и восстановлению не подлежит. Постановлением следователя от 1 июля 1998 г. установлена вина П. в дорожно-транспортном происшествии. К. признала иск в части возмещения материального ущерба, а иск в отношении компенсации морального вреда сочла необоснованным. Октябрьский районный суд Самарской области взыскал с К. в пользу Д. в возмещение ущерба 2 200 рублей, судебные расходы – 1 900 рублей, расходы по оплате адвоката – 500 рублей, компенсацию морального вреда 5000 рублей. Президиум Самарского областного суда решение районного суда в части компенсации морального вреда отменил и принял новое решение об отказе в иске Д. Заместитель Председателя Верховного Суда РФ в протесте поставил вопрос об отмене судебных постановлений в связи с неправильным применением и толкованием норм материального права и нарушением процессуального закона. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ

31 марта 2000 г. протест удовлетворила по следующим основаниям. Суд не учел, что согласно п. 1 ст. 1079 ГК РФ обязанность возмещения вреда возлагается на гражданина - причинителя вреда, который владеет источником повышенной опасности на праве собственности, праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления либо на ином законном основании (на праве аренды, по доверенности на право управления транспортными средствами, в силу распоряжения соответствующего органа о передаче ему источника повышенной опасности и т.п.). Причинитель вреда П. владел источником повышенной опасности по доверенности. При этом суд не учел, что в случае причинения вреда несовершеннолетним в возрасте от 14 до 18 лет надлежащим ответчиком по общему правилу является это лицо непосредственно. По данному делу вопрос об ответственности причинителя вреда П. не исследовался, и решения в отношении него не вынесено. Поэтому судебные постановления признаны незаконными, в соответствии со ст. 330 ГПК РФ они подлежат отмене, а дело – направлению на новое рассмотрение<sup>31</sup>.

Таким образом, анализ судебной практики свидетельствует о весьма неоднозначных подходах судов к разрешению одних и тех же вопросов при разрешении споров, вытекающих из обязательств вследствие причинения вреда и участия в них несовершеннолетних. Указанное обстоятельство свидетельствует о необходимости специальных разъяснений со стороны Верховного Суда Российской Федерации, возможно, в виде отдельного постановления.

Кроме того, необходимы изменения и в действующее законодательство, прежде всего, материальное, что, в свою очередь, повлечет корректировку доказательственной деятельности при рассмотрении дел указанной категории, и, в первую очередь, в вопросах определения круга юридически значимых обстоятельств по делу, то есть предмета доказывания.

#### Библиографический список

1. Антимонов Б.С. Значение вины потерпевшего при гражданском правонарушении. – М., 1950. – 275с.
2. Беспалов Ю.Ф., Якушев П.А. Внедоговорные обязательства с участием ребенка: материально-правовые и процессуально-правовые аспекты: монография. – М.: «Проспект», 2011. – 152 с.
3. Гражданское право: учебник / под ред. М.М. Агаркова, Д.М. Генкина. – М., 1944. – 419 с.
4. Дерюгина Т.В. Возмещение вреда, причиненного здоровью ребенка: научно-практическое пособие. – Волгоград, 2011. – 28с.
5. Кузнецова Л.Т., Шевченко Я.Н. Гражданско-правовое положение несовершеннолетних. – М., 1968. – 136 с.
6. Ларионов А.А. Возмещение вреда, причиненного ребенком // Бюллетень нотариальной практики. – 2005. – № 5. – С. 25 - 28.
7. Серебрякова А.А. Правовое регулирование и практика применения законодательства о возмещении вреда несовершеннолетними от 14 до 18 лет. URL: <http://отрасли-права.рф/article/15275> (дата обращения: 25.11.2016).
8. Шевченко А.С., Шевченко Г.Н. Деликтные обязательства в российском гражданском праве: Учебное пособие. – М.: Статут, 2013. – 133 с.

**Рецензент:** Томина А.П., заведующий кафедрой гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

<sup>30</sup> Беспалов Ю.Ф., Якушев П.А. Внедоговорные обязательства с участием ребенка: материально-правовые и процессуально-правовые аспекты: монография. М.: «Проспект», 2011. С. 28.

<sup>31</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2001. № 4.



## **ЗАКИРОВ РАДИК ЮРЬЕВИЧ**

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского права, декан факультета подготовки специалистов для судебной системы (юридический факультет) Казанского филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» (КФ ФГБОУВО «РГУП»), 420088, г. Казань, ул. 2-ая Азинская, 7а, radikzakirov@rambler.ru

## **ДЕНЕЖНЫЕ СРЕДСТВА В СОСТАВЕ НАСЛЕДСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА**

### **ZAKIROV RADIK YURIEVICH**

candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Civil Law Department, Dean of the Faculty of Training of Specialists for the Judicial System (Law Faculty) of the Kazan Branch of the Federal State Budget Educational Educational Institution of Higher Education «Russian State University of Justice» (KF FGBOUVO «RSUJ»), 420088, Kazan, ul. 2-nd Azinskaya, 7a, radikzakirov@rambler.ru

## **CASH CONTINGENCY IN THE CONSERVATION OF HEREDITARY PROPERTY**

**Аннотация.** Денежные средства – один из наиболее распространенных объектов гражданских прав, которые входят в состав наследственного имущества. В своей научной статье автор исследует правовую природу денежных средств в составе наследственного имущества, с учетом реформирования гражданского законодательства, в результате которого деньги как объекты гражданских прав классифицируются на наличные деньги и безналичные денежные средства. Данная классификация имеет огромное теоретическое и практическое значение, поскольку это связано с возможностью включения в наследственную массу и переход к наследникам в порядке универсального правопреемства денег и безналичных денежных средств.

**Ключевые слова:** денежные средства, объекты гражданских прав, наличные деньги, безналичные денежные средства, состав наследственного имущества.

**Review.** Monetary means - one of the most common objects of civil rights, which are part of the estate. In his scientific article, the author investigates the legal nature of funds in the estate, taking into account the reform of civil legislation, as a result of which money as objects of civil rights is classified into cash and non-cash funds. This classification is of great theoretical and practical importance, since it is connected with the possibility of including in the hereditary mass and transfer to the heirs in the order of universal succession of money and non-cash funds.

**Keywords:** money, objects of civil rights, cash, non-cash funds, the composition of the estate.

### **Денежные средства в составе наследственного имущества**

В юридической литературе имеются различные точки зрения по вопросам наследования денежных средств. Например, источников права, регулирующих общественные отношения по переходу прав и обязанностей, связанных с денежными средствами, к наследникам от наследодателя после его смерти; правовой природы наличных денег и безналичных денежных средств; соотношения норм Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)<sup>1</sup> и других нормативных правовых актов по вопросам наследования денег, денежных средств, выплат, денежных сумм и др.

Денежные средства входят в состав наследства и порождают большое количество теоретических вопросов, а впоследствии споров в судах с точки зрения перехода от наследодателя к наследникам денежных

средств как объектов гражданских прав. Наследование представляет собой один из достаточно распространенных производных способов приобретения права собственности на вещи и иное имущество. В соответствии со ст. 1112 ГК РФ в состав наследства входят принадлежавшие наследодателю на день открытия наследства вещи, иное имущество, в том числе имущественные права и обязанности.

Пункт 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2012 года № 9 содержит правило, согласно которому в состав наследства входит принадлежавшее наследодателю на день открытия наследства имущество, в частности:

- вещи, включая деньги и ценные бумаги (статья 128 ГК РФ);
- имущественные права (в том числе права, вытекающие из договоров, заключенных наследодателем,

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 N 146-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4552.

если иное не предусмотрено законом или договором; исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности или на средства индивидуализации; права на получение присужденных наследодателю, но не полученных им денежных сумм);

- имущественные обязанности, в том числе долги в пределах стоимости перешедшего к наследникам наследственного имущества (пункт 1 статьи 1175 ГК РФ)<sup>2</sup>.

С момента принятия первой части ГК РФ и до внесения изменений одним из объектов гражданских прав признавались деньги, которые зачастую входили и в настоящее время входят в состав наследства после смерти наследодателя.

Правовая природа денег как объектов гражданских прав вызывала огромное количество споров, в том числе и в составе наследства, так как дискуссионными оставались вопросы правовой природы денег соотношения денег и денежных средств, прав на денежные средства и т.д.

Совершенствование гражданского законодательства затронуло многие институты гражданского права. Необходимо отметить, что с момента вступления в силу изменений, внесенных Федеральным законом № 142-ФЗ<sup>3</sup>, деньги как объекты гражданских прав поделены на две части: наличные деньги и безналичные денежные средства.

Особенность наследования денежных средств заключается в специфичном правовом регулировании данного института. В различных нормативных правовых актах содержатся нормы, регулирующие различные отношения, связанные с наследованием денежных средств. В частности, наследование невыплаченных сумм, предоставленных гражданину в качестве средств к существованию, наследования пенсионных накоплений, подлежащих выплате пенсионным фондом правопреемникам умерших застрахованных лиц, наследование денежных средств граждан, находящихся на счетах банков, наследование денежных средств в банках, которые признаны банкротом и в отношении которых начата процедура конкурсного производства и др.

Учитывая возможность урегулирования отношений по наследованию денежных средств подзаконными правовыми актами в случаях, прямо предусмотренных статьей 1110 ГК РФ, прежде всего, следует отметить постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил совершения завещательных распоряжений правами на денежные средства в бан-

ках»<sup>4</sup>. Таким образом, отношения по наследованию денежных средств регулируются ГК РФ и другими законами, а в случаях, предусмотренных законом, иными правовыми актами (указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ).

Деньги являются законным платежным средством, средством выражения стоимости товаров, мерой стоимости товаров<sup>5</sup>. Наличные деньги - универсальные вещи, которые являются всеобщим эквивалентом<sup>6</sup>.

В гражданском обороте деньги оцениваются количеством выраженных в них единиц, а не числом банкнот или монет. Основное предназначение денег – средство платежа и делятся на наличные и безналичные.

Наличные деньги, являясь объектом гражданских прав, как правило, всегда выражены в банкнотах и металле, поэтому относятся к особой разновидности вещей, т.е. к объектам материального мира. Соответственно, наличные деньги рассматриваются как объекты вещно-правовых и обязательно-правовых отношений. Наличные деньги, выбывшие из фактического обладания своего владельца с последующим учетом в виде записей на банковских счетах и использованием в безналичных платежах, в юридической литературе обозначаются денежными средствами, законодательное определение которых также отсутствует.

В соответствии с п. 8 ст. 3 Федерального закона «О национальной платежной системе» электронными признаются денежные средства, которые предварительно предоставлены одним лицом (лицом, предоставившим денежные средства) другому лицу, учитывающему информацию о размере предоставленных денежных средств без открытия банковского счета (обязанному лицу), для исполнения денежных обязательств лица, предоставившего денежные средства, перед третьими лицами и в отношении которых лицо, предоставившее денежные средства, имеет право передавать распоряжения исключительно с использованием электронных средств платежа<sup>7</sup>.

Таким образом, основное отличие электронных денежных средств от безналичных заключается в том, что электронные денежные средства учитываются не на банковском счете, а так называемом виртуальном счете в системе перевода электронных денег. При этом электронные денежные средства являются предоплаченными финансовыми продуктами, то есть их создание в свою очередь само требует обеспечения.

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2012 года №9 «О судебной практике по делам о наследовании» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 7.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 02.07.2013 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 27. Ст. 3434.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 27.05.2002 № 351 «Об утверждении Правил совершения завещательных распоряжений правами на денежные средства в банках» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2097

<sup>5</sup> См.: Финансы и кредит: учебник / О.В. Соколова, И.А. Бондаренко, О.И. Земцова и др.; под ред. О.В. Соколовой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Магистр, ИНФРА-М, 2011. 912 с.

<sup>6</sup> Агешкина Н.А., Баринов Н.А., Бевзюк Е.А., Беляев М.А., Бирюкова Т.А., Вахрушева Ю.Н., Гришина Я.С., Закиров Р.Ю., Кожевников О.А., Копьев А.В., Кухаренко Т.А., Морозов А.П., Морозов С.Ю., Серебрянников М.М., Шадрин Е.Г., Юдина А.Б. Комментарий Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Специально для системы ГАРАНТ, 2014.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 27.06.2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (ред. от 18.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.

Кроме того, расчеты электронными денежными средствами могут носить обезличенный характер, то есть получатель не всегда может идентифицировать плательщика, тогда как при безналичных расчетах идентификация личности плательщика необходима.

Безналичные денежные средства в объективной форме не существуют, следовательно, существует дискуссия относительно их правовой природы. Безналичные денежные средства представляют собой право требования, поскольку не относятся к вещам, и с точки зрения гражданского законодательства их необходимо относить к иному имуществу. Правовая природа безналичных денежных средств, безусловно, отличается от наличных денег, поскольку деньгами не являются и законодательство определяет их как денежные средства. Как правило, безналичные денежные средства рассматриваются как право требования клиента, внесшего деньги, к банку, который зачислил их на счет. Таким образом, безналичные денежные средства в отличие от наличных денег являются исключительно объектом обязательственно-правовых отношений, которая свойственна и электронным денежным средствам.

По мнению М.В. Шевчука, «пересмотр системы объектов гражданских прав, в том числе и определение в ней места и роли наличных денег и безналичных денежных средств, является результатом многолетних дискуссий и споров, связанных с практическими трудностями использования денег при наличном и безналичном расчетах»<sup>8</sup>. Таким образом, отличающаяся правовая природа денег и дискуссии о наличных и безналичных деньгах породило вопросы правоприменительной практики как с точки зрения отнесения к отдельным видам объектов гражданских прав, включения в состав наследственного имущества, так и оборотоспособности безналичных денежных средств.

Безусловно, определение правовой природы денег связано с качественным различием наличных денег по форме их существования и подразделения на безналичные и электронные денежные средства. Однако, отсутствует законодательное определение таких понятий, как «деньги» и «наличные деньги», которые по своей правовой сущности являются равнозначными.

Таким образом, несмотря на отсутствие прямого указания в постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о наследовании» безналичных денежных средств в качестве имущества, способного входить в состав наследства, такое имущество способно к наследственному правопреемству в порядке наследования. В данной работе для единства изложения материала в содержание понятия «денежные средства» включаем как наличные деньги, так и безналичные денежные средства.

Денежные средства могут перейти наследникам тремя способами: по закону, по завещанию и посред-

ством совершения завещательного распоряжения правами на денежные средства в банке.

Наиболее эффективным способом получения денежных средств в порядке наследования является обращение наследников к нотариусу. Это связано с тем, что именно данное лицо обладает правом в соответствии со статьей 64 Основ о нотариате<sup>9</sup>, статьей 1172 ГК РФ принимать меры по охране наследуемого имущества. В отношении денежных средств это могут быть такие действия, как:

- осуществление описи имущества, входящего в наследственную массу;
- внесение наличных денежных средств на депозит нотариуса.

Рассмотрим порядок внесения наличных денег на депозит нотариуса.

Согласно пункту 2 статьи 1172 ГК РФ входящие в состав наследства наличные деньги вносятся в депозит нотариуса, а валютные ценности, драгоценные металлы и камни, изделия из них и не требующие управления ценные бумаги передаются банку на хранение по договору в соответствии со статьей 921 ГК РФ.

Согласно абзацу 2 ст. 66 Основ о нотариате входящее в состав наследства и не требующее управления имущество (деньги, валютные ценности, драгоценные металлы и камни, изделия из них и не требующие управления ценные бумаги, иное такое имущество) в предусмотренных федеральным законом случаях вносятся в депозит нотариуса или передается банку на хранение по договору либо передается нотариусом по договору на хранение кому-либо из наследников, а при невозможности передать его наследникам - другому лицу по усмотрению нотариуса. В поселении или расположенном на межселенной территории населенном пункте, в котором нет нотариуса, опись наследственного имущества и передачу его на хранение осуществляет соответственно глава местной администрации поселения и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления поселения или глава местной администрации муниципального района и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления муниципального района, наделенные правом совершать нотариальные действия.

В случае, когда наследодатель является кредитором, и его должник внес соответствующую сумму денежных средств на депозит нотариуса по месту исполнения обязательства (если оно не совпадает с местом проживания кредитора), то эти денежные средства также входят в состав наследственной массы, но выдача их осуществляется только при предъявлении свидетельства о праве на наследство.

Для того, чтобы стать полноправным владельцем денежных средств, приходящихся по наследству, наследнику необходимо не только его принять, но и получить соответствующее свидетельство. Статья 70

<sup>8</sup> Шевчук М.В. Электронные денежные средства в системе объектов гражданских прав // Банковское право. 2013. № 3. С. 25-33.

<sup>9</sup> Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. Верховным Советом РФ 11.02.1993 N 4462-1) (ред. от 31.12.2017) // Российская газета. 1993. 13 марта.

Основ о нотариате, статья 1163 ГК РФ устанавливает срок, по истечении которого осуществляется его выдача наследникам (в любое время после истечения шести месяцев с момента его открытия). При этом этот срок может быть сокращен. Например, когда имеются достоверные данные о том, что кроме обратившихся лиц за его выдачей, не имеется иных наследников на данное имущество либо по решению суда.

Таким образом, являясь объектами гражданских прав, наличные деньги и безналичные денежные средства на основании статьи 128 ГК РФ относятся к вещам и к иному имуществу соответственно. Такие денежные средства могут перейти наследникам тремя способами: по закону, по завещанию, составленному у нотариуса, и посредством совершения завещатель-

ного распоряжения в банке.

Денежные средства – один из наиболее распространенных объектов гражданских прав, которые входят в состав наследственного имущества. Правовая природа денежных средств в составе наследственного имущества конкретизирована с учетом реформирования гражданского законодательства, в результате которого деньги как объекты гражданских прав классифицируются на наличные деньги и безналичные денежные средства. Данная классификация имеет огромное теоретическое и практическое значение, поскольку это связано с возможностью включения в наследственную массу и переход к наследникам в порядке универсального правопреемства денег и безналичных денежных средств.

#### Библиографический список

1. Агешкина Н.А., Баринов Н.А., Бевзюк Е.А., Беляев М.А., Бирюкова Т.А., Вахрушева Ю.Н., Гришина Я.С., Закиров Р.Ю., Кожевников О.А., Копьёв А.В., Кухаренко Т.А., Морозов А.П., Морозов С.Ю., Серебренников М.М., Шадрина Е.Г., Юдина А.Б. Комментарий Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Специально для системы ГАРАНТ, 2014.
2. Финансы и кредит: Учебник / О.В. Соколова, И.А. Бондаренко, О.И. Земцова и др.; Под ред. О.В. Соколовой. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Магистр, ИНФРА-М, 2011. – 912с.
3. Шевчук М.В. Электронные денежные средства в системе объектов гражданских прав // Банковское право. – 2013. – № 3. – С. 25-33.

**Рецензент:** Ефимцева Т.В., заведующий кафедрой предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.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

### **МАТЕРИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОЦЕНЩИКА В РЕЗУЛЬТАТЕ ОШИБОК И УПУЩЕНИЙ, ДОПУЩЕННЫХ ИМ ПРИ ОКАЗАНИИ ОЦЕНОЧНЫХ УСЛУГ**

#### **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

### **SUBSTANTIVE ASPECTS OF HOLDING A QUALIFIED APPRAISER LIABLE FOR HIS MISTAKES AND BLUNDERS MADE WHILE PROVIDING THE APPRAISAL SERVICES**

***Аннотация.** Научному осмыслению представлена идея привлечения к ответственности профессионального оценщика в случае причинения вреда имущественным интересам заказчика или третьим лицам в результате ошибок и упущений, допущенных им при оказании оценочных услуг.*

***Ключевые слова:** оценочная деятельность, оценочная услуга, профессиональный оценщик, имущественная ответственность оценщика, страхование гражданской ответственности оценщика, саморегулируемые организации оценщиков.*

***Review.** The scientific understanding of the idea of bringing a professional appraiser to liability in the event of damage to the property interests of the client or third parties as a result of errors and omissions made by him in the provision of valuation services is presented.*

***Keywords:** appraisal activity, appraisal service, professional appraiser, civil liability insurance of the appraiser, self-regulating organizations of appraisers.*

Правовой механизм оказания оценочных услуг, представленный в Федеральном законе «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об оценке)<sup>1</sup>, динамично претерпевает множество изменений.

Вместе с тем, по-прежнему, юридическая лексика Закона об оценке, используемые приемы правового регулирования, не просто не выдерживают критики, по мнению представителей юридического сообщества<sup>2</sup>, но и, как отмечают представители экономической науки, «мы получаем совершенно невиданный в мировой оценочной практике институт, содержание которого признается ошибочным»<sup>3</sup>.

В статье 24.6 Закона об оценке заложена идея привлечения к персональной ответственности профессионального оценщика в случае причинения вреда

имущественным интересам заказчику оценочных услуг, в результате ошибок и упущений в его профессиональной деятельности. Кроме того, содержится указание на возмещение оценщиком в полном объеме за свой счет или за счет имущества юридического лица убытков заказчику или третьим лицам вследствие использования установленной в отчете итоговой величины рыночной или иной стоимости объекта оценки.

Кроме того, причиненные убытки, также подлежат возмещению в полном объеме за счет страховых выплат по договору страхования ответственности юридического лица, работником которого является профессиональный оценщик (абзац второй ст. 24.6 Закона об оценке в ред. Федерального закона от 21.07.2014 № 225-ФЗ).

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

<sup>2</sup> См., напр.: Залавская О.М. Правовое регулирование оценочной деятельности: Дисс. ... канд. юрид. наук. Самара, 2005. С. 11 и далее; Залавская О.М. Понятие и правовое регулирование оценочной деятельности: учебное пособие. Оренбург: Агентство «Пресса», 2006. С. 98-113. Ефимцева Т.В., Залавская С.М. К вопросу о страховании профессиональной ответственности оценщика // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2014. № 19. С. 51-58; Курбатов А. Ответственность оценщиков, работающих по трудовому договору, как воплощение юридического абсурда // Корпоративный юрист. 2010. № 9. С. 12-15; Залавская О.М. Спорные вопросы имущественной ответственности оценщиков // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. Вып. 22. Оренбург, 2014. С. 38-44 и др.

<sup>3</sup> Рутгайзер В.М. Компенсационный фонд оценщиков – ошибка Госдумы, которую можно и нужно исправить [Электронный ресурс] // Имущественные отношения в РФ. 2011. № 4 (115). С.1.

Саморегулируемые организации оценщиков к своим членам также предъявляют требования о заключении договора обязательного страхования ответственности оценщика при осуществлении оценочной деятельности и участие в формировании компенсационного фонда саморегулируемой организации оценщиков.

Оба эти требования, согласно лексике закона, названы «видами обеспечения ответственности» и избраны «в целях обеспечения имущественной ответственности членом саморегулируемой организации оценщиков перед заключившими договор на проведение оценки заказчиком и (или) третьими лицами». Несмотря на то, что выражение «обеспечение ответственности» лишено юридического смысла, распознается механизм формирования имущества, из которого подлежат удовлетворению требования о возмещении убытков, причиненных некачественным оказанием оценочных услуг.

В соответствии со ст. 10 Закона об оценочной деятельности договор на проведение оценки должен содержать сведения об обязательном страховании гражданской ответственности оценщика.

Противоречивы позиции о соблюдении этого требования в судебной практике. Встречены доводы, о недопустимости привлечения специалиста-оценщика при отсутствии у него страхового полиса<sup>4</sup>, в другом случае это обстоятельство недостаточным для критических доводов<sup>5</sup>.

Общим правилом становятся предписания закона в отношении лиц определенных профессий страховать свою ответственность, порожденную ошибками и упущениями в профессиональной деятельности.

Сущность страхования гражданской ответственности заключается в принятии на себя страховщиком обязанности возместить страхователю то, что последний сам должен уплатить третьему лицу на основании своей ответственности перед ним за событие. Это предполагаемое неблагоприятное событие, на случай наступления которого проводится страхование, и является страховым риском (п. 1 ст. 9 Закона Российской Федерации от 27.11.1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (в ред. от 26.07.2017)<sup>6</sup>.

Страховым случаем по договору обязательного страхования ответственности оценщика, согласно абз. 2 статьи 24.7 Закона об оценке, является установленный вступившим в законную силу решением арбитражного суда или признанный страховщиком факт причинения ущерба действиями (бездействи-

ем) оценщика в результате нарушения требований федеральных стандартов оценки, стандартов и правил оценочной деятельности, установленных саморегулируемой организацией оценщиков, членом которой являлся оценщик на момент причинения ущерба.

Таким образом, для возникновения требования к страховщику о выплате страхового возмещения необходимо: установление факта наступления предусмотренного в договоре страхового случая, определение размера причиненных вследствие этого убытков и выявление причинной связи между страховым случаем и наступившим последствием. Если же вред причинен умышленными действиями оценщика, то возмещение ущерба производится непосредственно оценщиком. Это правило следует как из положений ст. 963 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому страховщик освобождается от выплаты страхового возмещения, если страховой случай наступил вследствие умысла страхователя, выгодоприобретателя.

Согласно п. 3 Плана мероприятий («дорожной карте») «Совершенствование оценочной деятельности»<sup>7</sup>, минимальная доля договоров обязательного страхования ответственности оценщиков, по которым осуществлена страховая выплата, в общем количестве заключенных договоров обязательного страхования ответственности оценщиков в 2013 году составила 0,01 %, в 2014 г. запланировано 0,01 %, и в 2015 г. был запланирован рост до 0,8 %, что свидетельствует о несогласованности механизма страхования ответственности оценщиков.

Так, отказывая истцу во взыскании со страховщика денежных средств в возмещение вреда в связи с наступлением страхового случая, суд пришел к выводу о том, что истцом не доказана причинно-следственная связь между невозможностью реализации заложенного имущества на торгах и действиями оценщика, ответственность которого застрахована у ответчика, поскольку отсутствует установленный вступившим в законную силу решением суда или признанный ответчиком - страховщиком - факт причинения истцу ущерба действиями оценщика в результате нарушения требований федеральных стандартов оценки, стандартов и правил оценочной деятельности<sup>8</sup>.

В другом случае, поскольку истец не представил доказательств факта возникновения у него убытков в результате действий (бездействия) ответчика, а также учитывая, что в данном случае в соответствии со ст. 24.7 Закона об оценке отсутствует установлен-

<sup>4</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 16 сентября 1999 г. Дело № А23-49/7-98Г [Электронный ресурс] Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>5</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 8 ноября 2001 г. Дело № Ф09-2145/01ГК на определение от 03.09.01 Арбитражного суда Удмуртской Республики по делу № А71-2-10/4 [Электронный ресурс] Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>6</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 1. Ст. 4.

<sup>7</sup> Утв. распоряжением Правительства РФ от 26.09.2013 N 1744-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование оценочной деятельности» (ред. от 02.07.2014) // [Электронный ресурс] Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>8</sup> Постановление ФАС Центрального округа от 29.11.2010 по делу N А48-801/2010 [Электронный ресурс]// Доступ из СПС «Консультант Плюс».

ный вступившим в законную силу решением суда или признанный страховщиком факт причинения истцу ущерба действиями оценщика в результате нарушения требований федеральных стандартов оценки, стандартов и правил оценочной деятельности, арбитражный суд отказал во взыскании убытков<sup>9</sup>.

Отказывая во взыскании ущерба, суд руководствовался нормами статей 15, 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 24.7 Закона об оценке и указал, что истец не представил доказательств признания результатов заключения ответчика (оценщика) недействительными, ходатайство о проведении экспертизы указанного заключения истцом не заявлялось<sup>10</sup>.

Рассмотрим роль механизма саморегулирования, назначение компенсационного фонда.

Особенности корпоративного участия в саморегулируемой организации оценщиков определяются избранной организационно-правовой формой, такой как ассоциации, союзы. Саморегулируемая организация, принимая членов в свои ряды профессиональных оценщиков (в гражданско-правовом смысле, заключая корпоративные отношения), предоставляет гарантию их профессионализма в сфере оценочной деятельности перед третьими лицами. Членство в саморегулируемой организации представляет собой допуск этих лиц к профессии.

Принцип субсидиарной ответственности по обязательствам своих участников является важным элементом концепции правового статуса саморегулируемой организации оценщиков.

Модель саморегулирования сопряжена с формированием компенсационного фонда саморегулируемой организации оценщиков, в который каждым членом саморегулируемой организации оценщиков должен быть внесен обязательный взнос, и обязанностью страхования своей ответственности (статья 24.6 Закона об оценке).

Таким образом, на оценщика, не являющегося субъектом договорных гражданско-правовых отношений, саморегулируемая организация возлагает обязанность страхования ответственности за ошибки и упущения при оказании заказчику услуг.

Этот механизм вызвал гневную реакцию<sup>11</sup> не столько профессиональной среде оценщиков, сколько у юридической общественности по следующим основаниям.

Применительно к оценщикам-работникам правовые нормы создали юридически абсурдную конструкцию. Так, договор на оказание оценочных услуг

(проведение оценки) заключает юридическое лицо, и оно же, соответственно, выступает стороной обязательств оказания оценочных услуг. Оценщик привлекается к осуществлению профессиональной деятельности, он не вступает в договорные отношения с заказчиком. Однако профессиональный оценщик при существующем правовом механизме несет риск причинения вреда заказчику (и третьими лицами) за проведение этой оценки и обязано страховать такую ответственность.

Эти положения, как специальные, исключают возможность применения к данным случаям положений Гражданского кодекса об ответственности юридического лица за действия своих работников. На основании общей нормы, выраженной в статье 402 Гражданского кодекса, действия работников должника по исполнению его обязательства считаются действиями должника. Именно он отвечает за эти действия, если они повлекли неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства. Применительно к обязательствам по возмещению вреда закрепляется тот же подход (статья 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации). Юридическое лицо возмещает вред, причиненный его работником при исполнении трудовых (служебных, должностных) обязанностей. При этом работниками признаются граждане, выполняющие работу на основании трудового договора (контракта), а также граждане, выполняющие работу по гражданско-правовому договору, если они действуют или должны были действовать по заданию соответствующего юридического лица или гражданина под его контролем на предмет безопасности ведения работ.

Сказанное позволяет сделать умозаключение, что для граждан, профессиональная деятельность которых связана с оценочной деятельностью (оценщики), но не осуществляющих самостоятельную предпринимательскую деятельность, членство в саморегулируемой организации представляется излишним.

Профессиональный оценщик, не осуществляющий самостоятельную предпринимательскую деятельность, не является участником гражданско-правовых отношений по оказанию оценочных услуг, а потому привлечение его к гражданско-правовой ответственности недопустимо. Исполнителем оценочных услуг в гражданско-правовом смысле выступает юридическое лицо, работником которого является оценщик. Следовательно, страхование профессиональной ответственности оценщика, как и членство его в саморегулируемой организации, представляется ошибочным.

#### Библиографический список

1. Дедиков С.В. Обязательное страхование ответственности оценщиков: правовые аспекты // Юридическая и правовая работа в страховании. – 2012. – № 2.

<sup>9</sup> Постановление ФАС Северо-Западного округа от 04.05.2010 по делу N А13-14978/2009 [Электронный ресурс] Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>10</sup> Постановление ФАС Северо-Западного округа от 18.02.2010 по делу N А13-1451/2009 [Электронный ресурс] Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>11</sup> В частности, см.: Курбатов А. Ответственность оценщиков, работающих по трудовому договору, как воплощение юридического абсурда // Корпоративный юрист. 2010. № 9. С. 12-15; Дедиков С.В. Обязательное страхование ответственности оценщиков: правовые аспекты // Юридическая и правовая работа в страховании. 2012. № 2.

- 
2. Ефимцева Т.В., Залавская О.М. К вопросу о страховании профессиональной ответственности оценщика // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2014. – № 19. – С. 51-58.
  3. Залавская О.М. Правовое регулирование оценочной деятельности: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Самара, 2005. – 251 с.
  4. Залавская О.М. Спорные вопросы имущественной ответственности оценщиков // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – Вып. 22. – Оренбург, 2014. – С. 38-44.
  5. Залавская О.М. Понятие и правовое регулирование оценочной деятельности: учебное пособие. – Оренбург: Агентство «Пресса», 2006. – 146 с.
  6. Курбатов А. Ответственность оценщиков, работающих по трудовому договору, как воплощение юридического абсурда // Корпоративный юрист. – 2010. – № 9. – С. 12-15.
  7. Рутгайзер В.М. Компенсационный фонд оценщиков – ошибка Госдумы, которую можно и нужно исправить // Имущественные отношения в РФ. – 2011. – № 4 (115). – С. 6-12.

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



---

**СУЛТАНОВА АЛИНА САЛАВАТОВНА**

соискатель Казанского федерального университета, 460000, г. Оренбург,  
ул. Комсомольская, 50, oimguy@gmail.com

## **ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЕДИНОЛИЧНОГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА В СОВЕТСКОЙ И РОССИЙСКОЙ НАУКЕ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА**

**SULTANOVA ALINA SALAVATOVNA**

the applicant Kazan Federal University, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50,  
oimguy@gmail.com

### **CIVIL LIABILITY OF THE ONE-PERSON EXECUTIVE ORGAN IN THE SOVIET AND RUSSIAN SCIENCE OF CIVIL LAW**

***Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы динамики научного знания в области гражданско-правовой ответственности единоличного исполнительного органа юридического лица, сравнение учений о гражданско-правовой ответственности в советской и российской науке гражданского права.*

***Ключевые слова:** единоличный исполнительный орган юридического лица, гражданско-правовая ответственность, ответственность органа юридического лица.*

***Review.** The article considers the problems of dynamics of scientific knowledge in the field of civil liability of the one-person executive organ of the legal entity, the comparison of doctrines of civil liability in the soviet and russian science of civil law.*

***Keywords:** one-person executive organ of a legal entity, civil liability, liability of the one-person executive organ.*

«Фундаментальные проблемы правоправедения находят свое решение или, по крайней мере, их обоснование именно на философском уровне»<sup>1</sup>.

Научная проблема традиционно считается источником нового знания, ее открытие провоцируют новые факты или идеи, влекущие к неизведанным путям осмысления эмпирического материала<sup>2</sup>. Постановка проблемы и поиск ее решений будут определять стратегию и методологию исследования.

Выбранная тематика подводит нас к изучению динамики научного знания в области гражданско-правовой ответственности единоличного исполнительного органа юридического лица, углублению знаний в исследуемой области, сравнению учений о гражданско-правовой ответственности в советской и российской науке гражданского права.

Каждая из задач разрешима с помощью универсальных познавательных процедур, которые в нашем случае вытекают из понимания и интерпретации наличного знания об объекте, и специфических методов социально-гуманитарного познания, эксплицирующих наиболее важные аспекты исследуемого объекта.

Обращаясь к учениям, существующим на разных этапах развития правовой мысли в сфере гражданско-правовой ответственности единоличного исполнительного органа, будем выявлять их динамику. Углублению знаний будет способствовать поиск нового объяснения известных фактов, положений рассматриваемых учений, а также выявление причинно-следственных связей неописанных ранее. Результатом работы станет вывод сравнительного анализа учений, характеризовавших два периода в развитии правовой мысли о гражданско-правовой ответственности единоличного исполнительного органа.

Актуальность и проблематика выбранной темы раскрывается в положении о том, что единоличный исполнительный орган юридического лица - единственный орган, который может действовать без доверенности и также осуществлять текущую деятельность общества. Обладание таким полномочиями создает возможности для злоупотребления своим положением. Что подтверждается многочисленными случаями из судебной практики<sup>3</sup>.

Кроме того, существует ряд практических вопросов, касающийся порядка и оснований привлечения

---

<sup>1</sup> Данильян О.Г., Байрачная Л.Д., Максимов С.И. и др. Философия права: Учебник / О.Г. Данильян, Л.Д. Байрачная, С.И. Максимов и др., под ред. О.Г. Данильяна. М.: Эксмо, 2005. С. 15.

<sup>2</sup> Бучило Н.Ф., Исаева И.А. История и философия науки: учеб. пособие. М.: Проспект, 2015.

<sup>3</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 30.05.2014 № 09АП-11837/2014-ГК, 09АП-11838/2014-ГК, 09АП-11839/2014-ГК по делу № А40-155055/13 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2015); Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 08.05.2014 по делу № А43-23050/2012. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2015); Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21.08.2014 № 09АП-27783/2014 по делу № А40-25305/11 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2015); Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.12.2013 по делу № А42-3551/2013 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2015); Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 01.09.2014 № Ф03-3154/2014 по делу № А73-11275/2013 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.01.2015).

к гражданско-правовой ответственности единоличного исполнительного органа юридического лица.

Осмысление динамики развития правовой мысли о гражданско-правовой ответственности единоличного исполнительного органа юридического лица, поможет выйти на причины обозначенной проблемы и предложить возможные варианты ее разрешения.

В советской правовой литературе можно обнаружить разнообразие мнений, оформленных в концепции юридической ответственности. Все эти концепции по-своему раскрывают понятие и содержание гражданско-правовой ответственности, проявляя безразличие к особенностям участников правоотношения, к примеру, единоличного исполнительного органа юридического лица.

Несмотря на отсутствие оформленных учений о гражданско-правовой ответственности единоличного исполнительного органа юридического лица в советской науке гражданского права, нам представляется возможным выявить особенное из общих цивилистических начал гражданско-правовой ответственности, при этом опираясь на советское законодательство в исследуемой области.

Изучая работу О.С. Иоффе, представляющую для исследования гражданско-правовой ответственности советского руководителя юридического лица фундаментальное значение<sup>4</sup>, можно обозначить два основополагающих учения.

Учение, основанное на принципе причинения (А.Г. Гойхбарг). В основе учения лежит объективная связь между действием и вредным результатом «именного этого» действия. То есть связь декларировалась объективной, а не причинно-следственной, поэтому из названной цепочки «действие - связь - результат» выпадал субъективный элемент, характеризующий вину причинителя вреда. Для разрешения вопроса об ответственности становилось безразличным умысел ли, неосторожность ли, находились в цепочке между действием и результатом. Ответственность возлагалась «за объективную связь вреда с деятельностью причинившего вред»<sup>5</sup>.

В контексте этого учения любопытным явился момент, связанный с пояснением: «Причинивший не должен быть механическим орудием причинения вреда. Если кто-нибудь толкает другого так, что тот упадет на рядом стоящую корзину с хрупким стеклом, то упавший не несет ответственности перед владельцем стекла»<sup>6</sup>.

«Требование полного и безусловного выполнения плановых заданий, распространенное на плановые договоры, исключает безответственность даже невинного договорного контрагента и, таким образом, сама объективная несовместимость начала вины с планово-хозяйственными связями должна была по-

будить «советское право... принцип вины заменить принципиальной недопустимостью освобождения от ответственности за неисполнение обязательства в обобщественном секторе»<sup>7</sup>.

Учение, основанное на принципе причинения, имело законодательное отражение в статьях Гражданского кодекса РСФСР 1922 и 1964 годов. Кроме того, оно лежало у истоков целого ряда других учений, являясь отправной точкой в осмыслении ответственности в цивилистической науке советского права. Вместе с тем, рассматриваемое учение не могло объяснить существование безответственного причинения вреда, «сознательность действий причинившего вред» и др. Имея некоторые существенные недостатки учение, основанное на принципе причинения, сменилось другим более совершенным учением о гражданско-правовой ответственности.

Учение, основанное на принципе вины (Х.И. Шварц). Следует сразу признать спорность применения вообще категории вины в отношении предприятий и иных социалистических организаций. В классическом понимании вина свойственна только физическим лицам, способным испытывать чувство вины, в отличие от правовой конструкции юридического лица. Вместе с этим стоит оговориться о том принципиальном допущении, которое приравнивает юридическое лицо физическому. В юридической технике есть принятое научным сообществом правило, согласно которому физическое и юридическое лицо в равной мере выступают субъектами гражданско-правовых отношений. Пусть у юридического лица нет присутствующей индивиду воли и сознания, зато есть коллективная воля и коллективное сознание. То, что допускается и принимается, обычно не оспаривается, поэтому без стеснений перейдем к рассмотрению роли вины в определении гражданско-правовой ответственности, как руководителя юридического лица, так и самого социалистического предприятия.

Формально отрицавшийся, но все же присутствующий принцип вины в статьях ГК РСФСР, находит свое обоснование в научной среде. Обращение научной мысли к принципу вины было вызвано выводом об опасности и крайней нежелательности функционирования принципа причинения в хозяйственной деятельности. «Экономические последствия виновных действий должны ложиться на виновного. Но если причинитель действовал без вины, то возлагать на него эти последствия было бы нецелесообразно. Человек был бы задавлен последствиями таких действий, в отношении которых ему нельзя сделать упрека даже в неосторожности. В результате началось бы снижение человеческой активности, упадочность человеческой психики, притупление чувства ответственности за свои действия»<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву. Избранные труды по гражданскому праву (серия «Классика российской цивилистики»). – М., 2000.

<sup>5</sup> Гражданский кодекс советских республик. Текст и практический комментарий. Под ред. А.Л. Малицкого. Харьков. 1927. С. 576.

<sup>6</sup> Гойхбарг А.Г. Хозяйственное право РСФСР. С. 174.

<sup>7</sup> Венедиктов А.В. Договорная дисциплина в промышленности. С. 125.

<sup>8</sup> Гражданское право. Коллектив ВИЮН. Т. 2. С. 57.

Признавая значимость и важность действия именно принципа вины в жизнедеятельности юридических лиц, он определялся как оценка правильности поведения причинителя<sup>9</sup>, выражающая отрицательное суждение о его поведении. С помощью данного принципа цивилистика приходила к разрешению двух основных целей гражданско-правовой ответственности, как определяли И.С. Самощенко и М.Х. Фарукшин, заключающихся в защите социалистического правопорядка и воспитательном воздействии на членов общества<sup>10</sup>. В этой связи «... критерием ответственности должна стать степень использования данным предприятием хозяйственных возможностей для выполнения плана, степень овладения хозяйственной инициативой, степень умения правильно, по-хозяйственному организовать руководство своей оперативной работой»<sup>11</sup>.

Следующим шагом стало признание виновного начала с исключениями (концепция двух начал), который допустил возложение ответственности на причинителя и в том случае, если вред причинен невиновно<sup>12</sup>. Необходимость в этом подходе была обусловлена существованием такой деятельности как пишет М.М. Агарков, которая «требует повышенной бдительности. Такая деятельность и является основанием для возложения на лиц и предприятия, которые ею занимаются, ответственности по ст. 404 ГК (1922 г. - О. И.), т. е. ответственности не только за вину, но и за случай»<sup>13</sup>.

Изложенные учения о гражданской ответственности основываются на общих началах советского гражданского законодательства, учитывая складывающиеся в реальности имущественные отношения, в которых мог выступать ограниченный круг лиц. Согласно ст. 2 ГК РСФСР в отношении могли вступать государственные, кооперативные и другие общественные организации между собой; граждане с государственными, кооперативными и другими общественными организациями; а также граждане между собой. Соответственно и нормы о гражданско-правовой ответственности распространялись только на отношения между названными участниками.

Обращаясь к ст. 1 ГК РСФСР, можно увидеть, в какой экономической и правовой ситуации действовали субъекты гражданско-правовых отношений. Тотально обобществленная социалистическая собственность и планомерность экономики советского хозяйствования исключала руководителя юридического лица из своей системы. Собственность юридического лица – социалистическая, а не руководителя, управление юридическим лицом – плановое, а не основанное на хозяйственной предприимчивости руководителя организации.

Гражданско-правовое отношение, одним из участников которого выступает плано-регулирующий

орган, возникает и в том случае, когда этот орган за счет имеющегося в его распоряжении резерва оборотных средств принимает на себя гарантийную ответственность по договору, заключенному подведомственным ему предприятием с другой организацией. Эта организация в случае неисполнения обязательства предприятием-должником вправе заявить поручителю – плано-регулирующему органу требование о выплате соответствующих сумм<sup>14</sup>.

Вышеизложенное в советской действительности не противоречило с признанием в качестве одного из важных условий дальнейшего использования товарно-денежной формы в интересах коммунистического строительства - укрепление имущественной самостоятельности государственного предприятия как юридического лица, а также призывами повысить хозяйственные стимулы в деятельности предприятия и материальную заинтересованность членов его коллектива в результатах труда.

Приведенное извлечение из труда С.Н. Братуся приводит к выводу о том, что плано-регулирующий орган, представленный как посредник между предприятиями, вступает в гражданско-правовые отношения и несет гражданскую ответственность за неисполнение обязательств подведомственным предприятием. Что касается гражданско-правовой ответственности директора предприятия-должника, то ее оснований в советской системе хозяйственных отношений не предусмотрено.

Особенности экономической организации хозяйственных отношений, выражающиеся в концентрации полномочий по осуществлению хозяйственной деятельности в плано-регулирующем органе, не оставляли директору возможности гражданско-правовой инициативы. По причине административно-правовой связанности директоров основания для их гражданско-правовой ответственности в советском законодательстве отыскать сложно.

Цивилистическая доктрина, начиная с 20-х годов XX века, отчетливо заостряла свое научное внимание на таких важных для хозяйственной действительности вопросах: что лежит в основе ответственности; роль вины в определении ответственности; характер причинной связи между противоправным деянием и его последствием. Совершенно не ставила вопрос о добросовестности либо разумности действий руководителя юридического лица, ошибочности таких действий, приводящих к вредному результату для юридического лица. И лишь обращаясь к методике разрешения споров, относящихся к гражданско-правовой ответственности, мы можем прикоснуться к субъектному составу правоотношений.

В спорах об исчислении размера фактически причиняемых убытков, где рассматривались хозяйствен-

<sup>9</sup> Шварц Х.И. Значение вины в обязательствах из причинения вреда. М., 1939. С. 25, 29, 42.

<sup>10</sup> Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М.: «Юридическая литература», 1971. С. 207.

<sup>11</sup> Амфитеатров Г.Н. Ответственность по договору // Вопросы советского хозяйственного права. М., 1973. С. 214.

<sup>12</sup> Шварц Х.И. Значение вины в обязательствах из причинения вреда. М., 1939. С. 26.

<sup>13</sup> Гражданское право. Под ред. М.М. Агаркова и Д.М. Генкина. Т. 1. С. 337.

<sup>14</sup> Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963.

ные связи между социалистическими организациями; а также вопросы о расходах, ставших убыточными из-за изменения акта планирования и др. действия руководителя не рассматривались в качестве возможного условия возникших убытков юридического лица. Это говорит о том, что директор как сторона спора, наделенная правами и обязанностями, не фигурировал в судебном разбирательстве. В таком качестве выступала сама социалистическая организация.

Таким образом, самостоятельным участником имущественных отношений советский руководитель выступать не мог и не выступал, поэтому и способностью нести гражданскую ответственность за свои действия перед юридическим лицом или государством не обладал.

В ст. 23 и 24 ГК РСФСР, в которых дается понятие юридических лиц, и выделяются их виды нельзя найти корпоративных организаций или указания на корпоративность. Также и отдельных нормативно-правовых актов, регулирующих правовое положение таких организаций, права и обязанности его участников, порядок создания, реорганизации и ликвидации организации не существовало в советском законодательстве.

Именно в корпоративных отношениях между участниками есть связь, в которой для каждого определены права и обязанности, а также предусмотрена ответственность гражданско-правового характера. В этой связи можно углубляться в рассмотрение вопросов о виновном и невиновном причинении, отсутствии или наличии убытков, персональной ответственности руководителя юридического лица за недобросовестные или неразумные действия (бездействия).

Корпоративный характер взаимодействия внутри юридических лиц, являющихся в большинстве государственных организациями, был не развит, потому и правового регулирования взаимодействие между участниками государственной организации не получило.

Таким образом, специфика экономического развития, отсутствие корпоративного духа в деятельности юридических лиц и закрепленной персональной ответственности директора юридического лица обнаружили незрелость теоретической базы гражданско-правовой ответственности единоличного исполнительного органа юридического лица в советской науке гражданского права.

В современной науке гражданского права обнаруживается обилие материала, посвященного вопросам гражданско-правовой ответственности. Особенно детально раскрываются такие аспекты имущественной ответственности как ее понятие, функции, виды, условия, применение.

В современной юридической литературе выделение учений, основанных на определенной системе взглядов, отчетливо эксплицирующих какой-либо из принципиальных, существенных признаков, как это обнаруживалось в советской науке гражданского права, нелегкая исследовательская задача.

Этот вопрос мы рассмотрим путем движения от наиболее общих положений имущественной ответственности единоличного исполнительного лица, раскрывающих существенные черты ответственности в гражданском праве, к выделению особенностей гражданско-правовой ответственности единоличного исполнительного органа, действующего в системе корпоративных отношений.

Пункт 2 ст. 56 ГК РФ «Учредитель (участник) юридического лица или собственник его имущества не отвечает по обязательствам юридического лица, а юридическое лицо не отвечает по обязательствам учредителя (участника) или собственника...». В данной статье ГК РФ, а также в корпоративном законодательстве закрепляется двухсторонняя связь между юридическим лицом и его участниками, в которой участники не отвечают по обязательствам юридического лица, а юридическое лицо в свою очередь не отвечает по обязательствам участников. В таком случае, кто будет нести ответственность за действия юридического лица или его участника, если ни юридическое лицо, ни его участники ответственности не несут.

Пункт 2 ст. 56 ГК РФ «Юридическое лицо отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Как восстановить имущественное положение сторон обязательства, когда имущества задолжавшего юридического лица не достаточно для полного исполнения его обязательства?»

Обязательства участников – это личное дело каждого из них, а вот обязательства юридического лица – коллективное дело. Поэтому, если юридическое лицо потерпело убытки, то виновное в этом лицо должно понести ответственность за убытки.

Согласно п. 1 ст. 53.1 ГК РФ: «Лицо, которое в силу закона, иного правового акта или учредительного документа юридического лица уполномочено выступать от его имени (пункт 3 статьи 53), обязано возместить по требованию юридического лица, его учредителей (участников), выступающих в интересах юридического лица, убытки, причиненные по его вине юридическому лицу.

Лицо, которое в силу закона, иного правового акта или учредительного документа юридического лица уполномочено выступать от его имени, несет ответственность...».

ГК РФ определяет и сужает ответственность за убытки юридического лица до ограниченного круга лиц: лицо, которое в силу закона, иного правового акта или учредительного документа юридического лица уполномочено выступать от его имени; члены коллегиальных органов юридического лица; лицо, имеющее фактическую возможность определять действия юридического лица.

Общие положения имущественной ответственности единоличного исполнительного органа содержатся в гражданском праве. Если орган причинил убытки, если виновен и юридическое лицо потребовало возмещения, то он обязан понести ответственность.

Таким образом, современное гражданское право обладает более развитой юридической техникой, позволяющей привлечь единоличный исполнитель-

ный орган к персональной ответственности. Между тем российская наука гражданского права дает однозначное доктринальное заключение, что действия органов – это действия юридического лица, за которые оно само должно нести гражданско-правовую ответственность. Законодательная база рассматриваемого вопроса подводит нас к выводу о том, что единоличный исполнительный орган несет гражданско-правовую ответственность за действия, причинившие ущерб юридическому лицу. Особенность ответственности единоличного исполнительного органа кроется в корпоративной природе отношений между органами и юридическим лицом, позволяющей персонализировать вину и определить ответственное лицо.

Право всегда форма, а отношение всегда содержание по отношению к праву. Как бы ни хотелось нашей мысли оформить содержание или наполнить содержанием форму, мы будем сталкиваться с наитруднейшей задачей согласования содержания и формы. Линия изгиба, разделяющая реальность на правила с одной стороны и отношение с другой будет безжалостно приводить нас в состояние поиска адекватных связей, точек соприкосновения, помогающего разрешить наиболее острые проблемные вопросы.

Есть примеры, когда содержание оказывает влияние на форму и отношения находят закрепление в

законе. Например, отношение между участниками, органами управления юридического лица, не нашедшие закрепление в советском гражданском праве, были определены в корпоративном законодательстве российского гражданского права. Имеющие место быть в действительности и приобретшие актуальность в связи с изменением экономической ситуации они получили юридическое закрепление – получили свое оформление в корпоративных законах и Гражданском кодексе.

Форма также влияет на содержание. Принятые законы, детально регулируют отношения, являющиеся их предметом, тем самым обязывая участников этих отношений к совершению определенных действий или запрещая совершение указанных действий. В российском гражданском законодательстве можно найти детальное регулирование имущественной ответственности лица, осуществляющего функции единоличного исполнительного органа. Гражданский кодекс, ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», «Об акционерных обществах» представляют правовую основу для корпоративных отношений, в которых в том числе участвует и директор юридического лица, наделенный правами и обязанностями и несущий ответственность за вред, причиненный своими действиями.

#### Библиографический список

1. Амфитеатров Г.Н. Ответственность по договору. В кн.: Вопросы советского хозяйственного права. – М., 1973. – 214 с.
2. Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. – М., 1963. – 196 с.
3. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (Очерк теории). – М., 1976. – 215 с.
4. Бучило Н.Ф., Исаева И.А. История и философия науки: учеб. пособие. – М.: Проспект, 2015. – 432 с.
5. Венедиктов А.В. Избранные труды по гражданскому праву. В 2 т. Т. II. – М.: «Статут», 2004. – 557 с.
6. Венедиктов А.В. Договорная дисциплина в промышленности. – Л., 1935. – 125 с.
7. Гойхбарг А.Г. Хозяйственное право РСФСР. – М., 1923. – 174 с.
8. Гражданское право. Коллектив ВИЮН, т. 2. – М., 1963. – 373 с.
9. Гражданское право. Под ред. М.М. Агаркова и Д.М. Генкина. Т. 1. – М., 1950. – 337 с.
10. Гражданский кодекс советских республик. Текст и практический комментарий. Под ред. А.Л. Малицкого. – Харьков, 1927. – 576 с.
11. Данильян О.Г., Байрачная Л.Д., Максимов С.И. и др. Философия права: Учебник / О.Г. Данильян, Л.Д. Байрачная, С.И. Максимов и др., под ред. О.Г. Данильяна. – М.: Эксмо, 2005. – 416 с.
12. Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву. Избранные труды по гражданскому праву (серия «Классика российской цивилистики»). – М., 2000. – 781 с.
13. Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. – М.: «Юридическая литература», 1971. – 207 с.
14. Семенова А.Е. Обязательства, возникающие вследствие неосновательного обогащения, и обязательства, возникающие из причинения вреда. – М., 1928.
15. Чернов А.Ю. Директор предприятия в системе отношений собственности: Автореф. дисс. ... кан. экон. наук. – Кострома, 2001. – 124 с.
16. Шварц Х.И. Значение вины в обязательствах из причинения вреда. – М., 1939. – 64 с.

**Рецензент:** Салиева Р.Н., профессор кафедры гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., профессор.

---

**ТОМИНА АЛИНА ПАВЛОВНА**

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского права и процесса Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, [alinatorina@rambler.ru](mailto:alinatorina@rambler.ru)

**САМОЙЛЕНКО ДЕНИС АНДРЕЕВИЧ**

магистрант 2 курса Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, [samoilenko.d.a@gmail.com](mailto:samoilenko.d.a@gmail.com)

**ТРЕТЕЙСКОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕНДЕНЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ**

**TOMINA ALINA PAVLOVNA**

*PHD in Law, associate professor, head of chair of civil law and process of Orenburg Institute(Branch)of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, [alinatorina@rambler.ru](mailto:alinatorina@rambler.ru)*

**SAMOYLENKO DENIS ANDREEVICH**

*2<sup>nd</sup> year student of Orenburg Institute(Branch)of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, [samoilenko.d.a@gmail.com](mailto:samoilenko.d.a@gmail.com)*

**THE ARBITRATION ON THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN  
FEDERATION: TRENDS OF REFORMING**

***Аннотация.** В научной статье авторы исследуют одно из важнейших направлений реформирования третейского разбирательства - принятие нового Федерального закона от 29.12.2015 «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации». Анализируя отдельные положения принятого закона, авторы предлагают варианты дальнейшего развития названной сферы.*

***Ключевые слова:** процессуальные нормы, третейский суд, Закон об арбитраже, законодательство, гражданский и арбитражный процесс, арбитраж, арбитр.*

***Review:** In this article authors explore one of the most important parts of the arbitration reform in Russia – the adoption of a new Federal Law about arbitration in Russian Federation. The article contains an analysis of general novelties brought by this law and authors' ideas of possible improvements and perspectives of the Russian arbitration system.*

***Keywords:** procedural rules, reference tribunal, Arbitration act, legislation, civil and arbitral procedure, arbitration, arbitrator.*

История развития законодательства о третейских судах в современной России начинается с 1992 года, когда Верховный Совет Российской Федерации своим постановлением утвердил Временное положение о третейском суде для разрешения экономических споров<sup>1</sup>. Формирование рыночной экономики повлекло за собой стремительное развитие гражданского оборота. Именно этим объяснялась значимость признания несудебных форм защиты нарушенных прав, а также обусловило принятие правовых норм, регулирующих третейское разбирательство.

Создание и организация деятельности российских третейских судов в конце XX века характеризо-

вались стихийностью, массовостью и, как правило, непродолжительным существованием таких учреждений. Это объяснялось тем, что институт третейского разбирательства формировался практически заново, как и многие сферы общественной жизни. Говорить о высоких результатах реализации нормативных положений на практике было рано. Однако в течение десяти лет Временное положение о третейском суде обеспечивало функционирование подобной формы защиты в России, благодаря этому документу третейское разбирательство нашло свое применение и использовалось при разрешении правовых конфликтов в новых экономических условиях.

---

<sup>1</sup> Временное положение о третейском суде для разрешения экономических споров, утвержд. Постановлением Верховного Совета РФ // Ведомости съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 30. С. 1790.

Необходимость разработки документа, который будет содержать нормы, регулирующие отношения в рамках третейского разбирательства детально и основательно, как видно, исходила из самого названия указанного положения, содержащего слово «временный». С учетом накопленного опыта практической реализации положения 1992 года, в 2002 году был принят Федеральный закон «О третейских судах в Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Вопрос о реформе третейских судов не утратил своей актуальности и по сей день. Принятый в 2002 году Федеральный закон успешно применялся в течение 13 лет, но в последние годы стала назреть потребность в совершенствовании законодательства о третейских судах, все чаще данная тема обсуждалась в юридической среде. Стоит отметить, что институт третейского разбирательства характеризуется динамичностью и изменчивостью, должен соответствовать общемировым тенденциям. Эти факторы как раз определяют актуальность реформы законодательства о третейских судах. Несовершенства, которые были выявлены в Законе о третейских судах 2002 года в процессе его практического применения, изменения, произошедшие в экономической действительности государства, вновь указали на необходимость разработки нового нормативного правового акта.

29 декабря 2015 года был принят новый Федеральный закон «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации»<sup>3</sup>, который вступил в силу с 1 сентября 2016 года, и принципиально обновил правовую основу деятельности третейских судов, что было отмечено некоторыми правоведами<sup>4</sup>.

В процессе разработки проекта Закона «Об арбитраже (третейском разбирательстве)» его авторы указывали, что действующее законодательство, регулирующее институт третейского разбирательства в Российской Федерации, не обеспечивает должной востребованности института среди участников гражданского оборота, а также имеет определенные недостатки, связанные с его применением<sup>5</sup>.

Несовершенство правового регулирования, о котором говорится в пояснительной записке, проявляется с различных сторон. К примеру, вопрос о назначении арбитров полностью решался регламентами арбитражных учреждений в каждом случае по-своему. Минимальных требований, которым должен соответствовать каждый арбитр, в законодательстве предусмотрено не было. Недостаточно регламентирован был в старом законе и институт арбитражных соглашений, его формы. Все это приводило к неодно-

значному толкованию правовых норм, и позволяло злоупотреблять этим в своих целях участникам третейского разбирательства, что снижало авторитет данного института в правовом пространстве.

Новый Федеральный закон, по мнению В.И. Еременко, предусматривает несколько направлений правового регулирования<sup>6</sup>. Первое из них связано с деятельностью постоянно действующих арбитражных учреждений: раскрыта процедура их образования, регламентирована ответственность арбитров перед ними, а также перед сторонами арбитража. Другое направление посвящено особенностям института третейского разбирательства: определены требования к третейским судам (арбитрам); регламентирована процедура третейского разбирательства; закреплена форма и содержание арбитражного соглашения; регламентирован порядок принятия, приведения в исполнение и оспаривания арбитражного решения.

Авторы законопроекта ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в РФ» отмечали, что для улучшения российского института третейского разбирательства будет использована мировая практика регулирования деятельности третейских судов. Для обозначения третейского разбирательства стал использоваться термин «арбитраж», который в России длительное время неофициально употреблялся по отношению к разбирательству в государственных арбитражных судах. Понятие «третейский суд» теперь означает единоличного арбитра (коллегию арбитров), а не учреждение в целом, как это было ранее. Вместо третейских судов образуются и существуют постоянно действующие арбитражные учреждения.

Основной идеей реформы законодательства в данной области российские юристы называют ликвидацию «карманных» третейских судов. По закону о третейских судах 2002 года для создания третейского суда было достаточно уведомления государственного органа. Уведомительным порядком активно пользовались в целях злоупотребления различные компании, которые навязывали третейскую оговорку контрагенту при заключении договора, и возникающие в дальнейшем споры должны были рассматриваться в аффилированном третейском суде. Поскольку решение третейского суда подлежит исполнению в государственных судах, подобная ситуация приводила к необоснованному росту количества третейских судов и лишала их решения авторитетности.

Согласно положениям ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в РФ», постоянно действующее арбитражное учреждение может быть создано только при некоммерческой организации после по-

<sup>2</sup> Федеральный закон от 24.07.2002 № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3019.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 29.12.2015 № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (Ч. I). Ст. 2.

<sup>4</sup> Рожкова М.А., Глазкова М.Е., Афанасьев Д.В. Новации в правовом регулировании третейского разбирательства в РФ // Хозяйство и право. 2016. № 3. С. 19.

<sup>5</sup> Пояснительная записка к Проекту Федерального закона № 788111-6 «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 08.05.2015) // СПС «КонсультантПлюс». 2016. С. 1.

<sup>6</sup> Еременко В. И. Новая система третейского разбирательства в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2017. № 2. С. 35.

лучения специального разрешения, выдаваемого уполномоченным органом, что лишит участников правоотношений возможности злоупотреблять подобным образом.

Исключение сделано для Международного коммерческого арбитражного суда и Морской арбитражной комиссии при Торгово-промышленной палате РФ. Поскольку названные учреждения приобрели статус постоянно действующих арбитражных учреждений до реформирования института третейских судов, они вправе продолжать осуществление своей деятельности, минуя разрешительный порядок.

Заниматься выдачей разрешений на осуществление деятельности постоянно действующих арбитражных учреждений уполномочен новый орган – Совет по совершенствованию третейского разбирательства. Разработка нормативных положений о его деятельности была осуществлена своевременно, еще до вступления в силу ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в РФ» было утверждено соответствующее положение<sup>7</sup>. Вопреки опасениям, что Совет не будет создан в ближайшее время, поскольку в законе не установлена дата создания при уполномоченном органе, первое заседание Совета состоялось 27 сентября 2016 года<sup>8</sup>.

Совет действует как особое образование, не обладающее статусом юридического лица, его члены выполняют свои функции на общественных началах. В состав Совета входят высококвалифицированные юристы, известные ученые и преподаватели в области права, практикующие специалисты.

Совет обладает самостоятельной компетенцией. Некоммерческая организация, желающая осуществлять функции постоянно действующего арбитражного учреждения, должна подтвердить намерение заниматься соответствующей деятельностью и представить необходимые документы. Совет проверяет документацию на предмет соответствия их требованиям ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в РФ» и готовит рекомендацию для Правительства РФ о предоставлении или отказе в предоставлении разрешения на создание.

В целях реализации первого полномочия, Совет наделен правом обращения в органы государственной власти, организации и учреждения с запросом об истребовании документов или информации о руководителях и арбитрах постоянно действующих арбитражных учреждений.

Несмотря на то, что ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в РФ» не раскрывает, какие полномочия имеются у Совета, в Положении о Совете они перечислены. Среди функций особо выделяется нормотворческая – Совет рассматривает проекты нормативных правовых актов, касающихся тре-

тейского разбирательства, а также вносит предложения по разработке проектов нормативных правовых актов в указанной сфере Министерству юстиции РФ.

Спустя год работы Совета по совершенствованию третейского разбирательства, Министерство юстиции РФ путем внесения законодательных изменений расширило его полномочия. С 1 ноября 2017 года Совет также взаимодействует с органами государственной власти по вопросам продвижения, распространения и совершенствования арбитража, а также обобщать практику применения законодательства об арбитраже (третейском разбирательстве).

Появление новых полномочий у Совета, связанных с сотрудничеством с государственными органами (в первую очередь, с судами), должно положительно повлиять на распространение и популяризацию данного института в обществе.

Анализируя промежуточные итоги первого года работы Совета, стоит отметить, что он уже осуществляет основную функцию, возложенную на него. Согласно данным, представленным в публичном отчете о деятельности Совета<sup>9</sup>, с момента его создания до 3 марта 2017 на рассмотрение Совета поступило и рассмотрено 14 заявок о предоставлении права на осуществление функций постоянно действующего арбитражного учреждения. Работа активно продолжается: на данный момент времени рассматривается около 30 новых заявок от различных некоммерческих организаций, изъявивших желание открыть постоянно действующие арбитражные учреждения<sup>10</sup>.

Нельзя не согласиться с тем, что государство уделяет значительное внимание практической реализации внесенных в законодательство о третейском разбирательстве изменений. Создание Совета, который фактически является движущей силой в процессе образования постоянно действующих арбитражных учреждений, является важным этапом в реформировании третейских судов.

Совет по совершенствованию третейского разбирательства, исходя из выполняемых им функций, существует не только как орган, определяющий возможность создания постоянно действующих арбитражных учреждений. Его полномочия затрагивают общее совершенствование, дальнейшее нормативное регулирование, обобщение внутригосударственной и международной практики, поддержку института третейского разбирательства в государстве.

Столь серьезные изменения в российском законодательстве, направленные на совершенствование системы третейского разбирательства, одновременно могут создать рискованную ситуацию. Ужесточив требования к третейским учреждениям, и обезопасив их от злоупотреблений, государство тем самым

<sup>7</sup> Приказ Минюста России от 13.07.2016 № 165 «О Совете по совершенствованию третейского разбирательства» (вместе с «Положением о порядке создания и деятельности Совета по совершенствованию третейского разбирательства») // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 33.

<sup>8</sup> А.В. Коновалов провел первое заседание Совета по совершенствованию третейского разбирательства URL: <http://minjust.ru/ru/novosti/av-konovalov-provel-pervoe-zasedanie-soveta-po-sovershenstvovaniyu-treteyskogo> (дата обращения: 08.11.2017).

<sup>9</sup> Отчет о деятельности Совета по совершенствованию третейского разбирательства URL: <http://minjust.ru/ru/deyatelnost-v-sfere-treteyskogo-razbiratelstva/otchet-y-o-deyatelnosti-soveta-po-sovershenstvovaniyu> (дата обращения: 08.11.2017).

<sup>10</sup> Куликов В. Арбитры обновилась // Российская газета. Столичный выпуск. № 7414 (248) URL: <https://rg.ru/2017/11/01/tretejskie-sudy-v-rossii-pereshli-na-novye-pravila-raboty.html> (дата обращения: 08.11.2017).



интенсивно вмешивается в процесс регулирования данной деятельности. Это может служить одним из проявлений тенденции юридизации, о которой упоминалось выше. Далеко не все участники гражданско-правовых отношений с одобрением отнесутся к идее большего вмешательства государства в регулирование третейского разбирательства.

Потребность в изменении нормативных основ деятельности третейских судов существовала на протяжении нескольких лет, и корректировки требовали не только нормы о функционировании постоянно действующих арбитражных учреждений. Разработка и принятие нового Федерального закона свидетельствует не столько о юридизации института третейского разбирательства, сколько о заинтересованности в его усовершенствовании, повышении привлекательности для участников гражданского оборота. На необходимость внесения изменений указывала и практика, поскольку многие положения требовали разъяснений и уточнений на законодательном уровне.

Кроме упомянутых постоянно действующих арбитражных учреждений, призванных выполнять функции по администрированию арбитража на постоянной основе, в новом Федеральном законе сохранены третейские суды, образованные сторонами для разрешения конкретного спора. Подобная разновидность арбитражных учреждений применяется вне постоянно действующих учреждений для разрешения конкретных споров. По оценке авторов<sup>11</sup>, реформа в большей степени затрагивает вопросы создания и функционирования постоянно действующих арбитражных учреждений, и порядок деятельности судов *ad hoc* остаётся прежним.

Значительные нововведения наблюдаются в содержании требований, предъявляемых к кандидатуре арбитров. Они содержатся в статье 11 ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве)», которая также устанавливает процедуру избрания арбитров.

Законом не предъявляется требований к гражданству арбитра. Согласно нормативным положениям, если стороны арбитража не установят ограничений в отношении гражданства, арбитром может стать как гражданин государства одной из сторон, так и третьей страны. Кроме того, диспозитивно стороны могут закрепить иные дополнительные требования к квалификации арбитров, или к их личности.

Среди основных требований, предъявляемых к арбитрам, можно выделить вполне стандартные – относительно возраста (не моложе 25 лет), наличия полной дееспособности, а также отсутствия неснятой или непогашенной судимости.

В отличие от ранее действовавших норм, в ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в РФ» для арбитров установлен диспозитивный образова-

тельный ценз. Нормами предусматривается необходимость иметь высшее юридическое образование, подтвержденное документами учреждений в Российской Федерации или в иностранных государствах, признаваемыми на территории нашей страны. В то же время, в Законе предусмотрена возможность обхода данного требования в случае разрешения спора коллегиальным составом. Председатель может быть допущен к рассмотрению дела при отсутствии высшего юридического образования, если у одного из арбитров, входящего в коллегия, такое имеется.

Подобная диспозитивность подтверждает возможность сторон арбитража самостоятельно разрешать вопрос назначения арбитров, предоставляя определяющее значение факторам субъективного характера. Однако сторонам, как правило, выгоднее не реализовать подобную возможность, поскольку председатель третейского суда имеет обязанность совершать определенные действия процессуального характера, что предполагает наличие высокой квалификации и соответствующего уровня знаний<sup>12</sup>.

Среди предъявляемых требований в новом законе упомянута и невозможность быть арбитром лиц, полномочия которых были прекращены за совершение профессиональных проступков, несовместимых с профессиональной деятельностью. Речь идет о судьях, нотариусах, адвокатах и сотрудниках правоохранительных органов, которые были лишены своего статуса в результате совершения неправомерных действий.

Кроме того, арбитром не может стать лицо, которое в соответствии со своим профессиональным статусом не вправе осуществлять подобные функции. Аналогичная норма содержалась в Законе 2002 года, и общепризнанным считалось распространение нормы не только на действующих судей государственных судов, но и на судей, находящихся в отставке. Однако внесение изменений в статью 15 Закона «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>13</sup> позволяет рассуждать о том, что отныне могут быть допущены к должности арбитра государственные судьи в отставке, без потери в дальнейшем своего статуса.

Президиум Совета судей Российской Федерации постановил утвердить заключение комиссии Совета судей Российской Федерации по этике, согласно которому в соответствии с п. 4 ст. 3 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» судья, пребывающий в отставке, независимо от возраста и судейского стажа, вправе замещать иные государственные должности, должности государственной службы, муниципальные должности, должности муниципальной службы, быть третейским судьей, арбитром. При этом сохраняется назначенное ежемесячное пожизненное содержание, наряду с оплатой на замещаемых должностях<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Рожкова М.А., Глазкова М.Е., Афанасьев Д.В. Указ. соч. С. 22.

<sup>12</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» (постатейный, научно-практический). Под ред. О.Ю. Скворцова, М.Ю. Савранского. М., 2016. С. 86.

<sup>13</sup> Закон РФ от 26.06.1992 «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. № 170.

<sup>14</sup> Постановление Президиума Совета судей Российской Федерации от 27 июня 2016 г. № 518 «О разъяснении применения пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 409-ФЗ, вступающей в законную силу с 1 сентября 2016 года) // СПС Консультант Плюс.

Нововведение можно считать весьма перспективным, поскольку привлечение к участию судей в отставке, обладающих значительным опытом и профессиональными навыками, позволит сделать процедуру третейского разбирательства более качественной.

Статья 11 ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в РФ» среди требований к кандидатуре арбитра не называет отсутствие прямой или косвенной заинтересованности в исходе дела, несмотря на то, что вопрос о беспристрастности арбитров уже был предметом разбирательства в Конституционном Суде Российской Федерации<sup>15</sup>. Статья 46 ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в РФ», говорит о недопустимости конфликта интересов постоянно действующего арбитражного учреждения, что отчасти разрешает возникающие вопросы о заинтересованности в исходе дела. В ней дан открытый перечень ситуаций, которые образуют столкновение интересов, но последствий возникновения такого конфликта нормами права не предусмотрено.

Несмотря на то, что конфликт интересов в процессе третейского разбирательства недопустим, одного его наличия недостаточно для признания нарушения принципов ведения арбитража. В дополнение к этому нужно выявить и подтвердить наличие других обстоятельств, которые в совокупности с этим позволят сделать вывод о заинтересованности арбитра в исходе дела.

Таким образом, наличие в части 4 статьи 46 ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в РФ» нормы о том, что случаи конфликта интересов не предполагают отказа в выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение, могут повлечь новые процессуальные нарушения и злоупотребления, которых старался избежать законодатель при разработке нового правового акта.

Значительным нововведением, относящимся к институту третейского разбирательства, является и внесение изменений в процессуальное законодательство РФ. В Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (далее также – ГПК РФ)<sup>16</sup> была введена статья 30.1, устанавливающая подсудность дел, связанных с осуществлением судами функций содействия и контроля в отношении третейских судов. В статье устанавливается возможность рассмотрения в судах общей юрисдикции заявлений об отмене решений третейских судов, о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решений третейских судов, об осуществлении судом функций содействия в отношении третейских судов.

Внесенные в статью 31 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее также – АПК РФ)<sup>17</sup> поправки расширили полномочия государственных органов и прямо закрепили обязан-

ность арбитражных судов оказывать содействие при проведении третейского разбирательства. Отсутствие данного положения создавало дополнительные вопросы и проблемы в практической деятельности.

Положения, соответствующие данным нормам, имеются и в статьях ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в РФ».

Компетентный суд вправе участвовать в процедуре избрания (назначения) арбитров, если стороны арбитража не приходят к единообразному решению по данному вопросу (часть 3 статьи 11 ФЗ). Также, согласно части 3 статьи 13 ФЗ, при отказе в отводе арбитра сторона может оспорить данный отказ в компетентный судебный орган. Схожее право предоставляется сторонам арбитража в случае рассмотрения прекращений полномочий арбитра (часть 1 статьи 14 ФЗ).

Иными словами, если стороны, заключив прямое соглашение, не ограничили возможность вмешательства компетентного суда в третейском разбирательстве, государственные органы обязаны разрешить возникшие вопросы формирования состава третейского суда.

Законодательной новеллой можно считать установление обязанности государственных судов содействовать в вопросах истребования доказательств. По ранее действующему законодательству компетентный суд имел право оказать содействие в данном вопросе только по ходатайству сторон. Согласно статье 30 ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в РФ» с запросом о содействии может обратиться как третейский суд, так и сторона спора. Обратиться с подобным запросом вправе лишь постоянно действующее арбитражное учреждение, но не третейский суд, образованный для разрешения конкретного спора.

Значимость установления подобной нормы для третейских учреждений неоспорима. Поскольку третейский суд не является государственным, он не вправе заставить третьих лиц совершать какие-либо действия, необходимые для проведения полного и всестороннего разбирательства. Возможность обращения с запросом в государственные суды о содействии в получении доказательств отвечает существующей мировой практике. Однако не стоит расценивать закрепление таких положений как одно из проявлений «юридизации» третейских учреждений.

С одной стороны, смена направления правового регулирования института третейского разбирательства очевидна. В новом законе значительно изменены и усовершенствованы различные положения, введены новые понятия. Большая часть изменений направлена на регулирование создания и деятельности постоянно действующих арбитражных учреждений, которые имеют контроль со стороны государственных органов.

<sup>15</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.11.2014 № 30-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 18 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации», пункта 2 части 3 статьи 239 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в связи с жалобой ОАО «Сбербанк России» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 47. Ст. 6634.

<sup>16</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Российская газета. 2002. № 220.

<sup>17</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Российская газета. 2002. № 137.

С другой стороны, третейские учреждения все-таки обладают самостоятельностью. Нововведения не изменили природы данной несудебной формы защиты прав. Необходимость вмешательства в порядок их создания продиктована злоупотреблениями, к которым стали прибегать недобросовестные субъекты. При разработке нового закона неоднократно отмечалось, что государственное регулирование обращено к поддержке арбитража как института. Целью внесения подобных изменений являлось не установление жесткого государственного контроля, а обеспечение прозрачности и повышения качества работы третейских судов<sup>18</sup>.

Стоит также отметить, что в процессе разработки проекта закона, посвященного третейским учреждениям, вносились предложения о введении особого порядка сертификации арбитров, а также возможность создания в дальнейшем единого реестра постоянно действующих арбитражных учреждений. Впоследствии перечисленные институты не получили развития и не были закреплены в законодательстве, что также может свидетельствовать об отсутствии стремления государства взять под контроль сферу третейского разбирательства.

Проведенная реформа третейского разбирательства устранила многие недостатки, существовавшие в его правовом регулировании. ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в РФ» характеризуется проработанной структурой, усовершенствованием регламентации в вопросах процедуры третейско-

го разбирательства, принятия арбитражного решения, а также появлением нового вида арбитражного учреждения.

Представляется, что основной недостаток рассматриваемого нормативного акта - излишняя «юридизация» области третейского разбирательства. Однако нельзя не согласиться с тем фактом, что государство осуществляет подобные меры с целью усовершенствования правового регулирования исследуемых отношений. Те области, в которые законом допущено вмешательство государственных органов в лице компетентного суда или Правительства РФ, требуют этого, исходя из природы правоотношения. Большинство стран, где успешно функционируют третейские органы, допускают и практикуют оказание им содействия государственными судами.

Введение разрешительного порядка создания постоянно действующих арбитражных учреждений также вполне оправдано сложившимися тенденциями и призвано обезопасить институт третейского разбирательства от злоупотреблений.

Таким образом, существующие противоречия в правовом регулировании третейского разбирательства постепенно устраняются, принятие ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в РФ» явилось важной мерой по его усовершенствованию. Формирование практики применения новых законодательных положений продолжит начатое реформирование и определит дальнейшее развитие данной несудебной формы защиты.

#### Библиографический список

1. Гальперин М.Л. Третейское разбирательство – это не бизнес // Закон. – 2015. – № 10. – С. 6-16.
2. Еременко В.И. Новая система третейского разбирательства в Российской Федерации // Законодательство и экономика. – 2017. – № 2. – С. 33-44.
3. Комментарий к Федеральному закону «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» (постатейный, научно-практический). / Под ред. проф. О. Ю. Скворцова и проф. М. Ю. Савранского. – М., 2016. – 352 с.
4. Рожкова М.А., Глазкова М.Е., Афанасьев Д.В. Новации в правовом регулировании третейского разбирательства в РФ // Хозяйство и право. – 2016. – № 3. – С. 19-38.

**Рецензент:** Ефимцева Т.В., заведующий кафедрой предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е.Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

<sup>18</sup> Гальперин М.Л. Третейское разбирательство – это не бизнес // Закон. 2015. № 10. С. 8-9; Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 26.06.2017 по делу № 33-8306/2017; Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 22.11.2016 по делу № 33-11529/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

## Раздел третий

# УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

**АТОЯН АРПИНА АРШАКОВНА**

аспирант Сургутского государственного университета, 628412, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, г. Сургут, проспект Ленина, 1;  
atoyan\_sng@mail.ru

## К ВОПРОСУ ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ, ПОДЛЕЖАЩИХ ДОКАЗЫВАНИЮ В ХОДЕ ПРОИЗВОДСТВА ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ О МОШЕННИЧЕСТВЕ ПРИ ПОЛУЧЕНИИ ВЫПЛАТ

**ATOYAN ARENA ARCHAKOVA**

graduate Surgut state University, 628412, Khanty Mansiysk Autonomous Okrug Ugra,  
the city of Surgut, Lenin prospect, 1; atoyan\_sng@mail.ru

## TO THE QUESTION ABOUT INDIVIDUAL CIRCUMSTANCES, SUBJECT TO PROOF DURING THE CRIMINAL PROCEEDINGS ON FRAUD IN OBTAINING PAYMENTS

**Аннотация:** В статье рассматриваются вопросы об отдельных обстоятельствах, подлежащих доказыванию в ходе производства по уголовным делам о мошенничестве при получении выплат. Автором проанализированы некоторые аспекты данных обстоятельств.

**Ключевые слова:** мошенничество, обстоятельства, подлежащие доказыванию, социальные выплаты, пособия, компенсации, субсидии, способ совершения, виновность лица.

**Review:** In the article the questions about the individual circumstances subject to proving in the proceedings on criminal cases of fraud in obtaining benefits. The author analyzes some aspects of these circumstances.

**Keywords:** fraud, the circumstances to be proven, social payments, benefits, compensation, subsidies, means of committing, the guilt of the person.

Знание обстоятельств, подлежащих доказыванию, имеет определяющее значение для их раскрытия и расследования преступлений. В уголовно-процессуальном законе содержится перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию при производстве по любому уголовному делу, независимо от вида противоправного деяния - так называемые общие обстоятельства. Вместе с тем при расследовании различных видов преступлений исследуются специальные обстоятельства, которые хотя и не входят в предмет доказывания, но конкретизируют его с учетом уголовно-правовой характеристики и механизма данного противоправного деяния с целью обеспечения полноты, всесторонности и объективности расследования<sup>1</sup>.

В связи с этим В.И. Комиссаров и П.А. Холопов справедливо обращают внимание на значение обстоятельств, подлежащих доказыванию для раскрытия и расследования преступлений, а также на то, что при расследовании преступлений исследуются все обстоятельства, даже те, которые не входят в предмет доказывания с целью его конкретизации<sup>2</sup>. Данную точку зрения поддерживает А.Р. Белкин, дополняя ее тем, что типовой перечень обстоятельств при производстве по уголовному делу уточняется и корректируется. Далее указанный автор высказывает достаточно интересную мысль о том, что законодатель в ст. 73 УПК РФ, по сути, установил некий алгоритм следственной работы, который определяют обстоятельства, подлежащие доказыванию<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Комиссаров В.И., Холопов П.А. Обстоятельства, подлежащие установлению и доказыванию, при злоупотреблении должностными полномочиями, совершаемом должностными лицами пограничных органов // Российский следователь. 2014. № 9. С. 10-13.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Белкин А.Р. Доказательства и доказывание в уголовном процессе // Курс уголовного судопроизводства: Учебник в 3-х т. Т. 1 / под ред. В.А. Михайлова; Министерство внутренних дел РФ. Российская академия образования. Московский психолого-социальный институт: учеб. изд. М., Воронеж: Изд-во психолого-социального института; НПО «МОДЭК», 2006. С. 543.

А.С. Шаталов также отмечает, что перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию минимален. В ходе производства предварительного расследования приходится выяснять события, предшествовавшие и сопутствующие преступлению<sup>4</sup>.

Применительно к рассматриваемым преступлениям следователю (дознавателю) необходимо тщательно изучить материалы уголовного дела, чтобы выявить особенности обстоятельств совершения рассматриваемых преступлений. Результаты наших исследований показали, что применительно к рассматриваемым преступлениям следователи, дознаватели испытывают трудности при установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию.

В ст. 73 УПК РФ определен круг обстоятельств, которые являются предметом доказывания по уголовному делу. Сформулированные в законе обстоятельства, подлежащие доказыванию, как указывалось ранее, применимы ко всем видам преступлений.

Так, при доказывании события преступления необходимо установить факт незаконного получения выплаты, т.е. внешний акт преступного поведения, протекающий в определенных условиях места, времени и обстановки. Как показывает анализ практики, выявление криминалистических особенностей обнаруженного преступления логически начинается с того, что происходит восприятие имеющейся обстановки и, соответственно, ее изучение. Уяснение обстановки помогает не только разобраться в обстоятельствах преступления, но и составить представление о цели, мотиве, субъекте, способе и механизме преступления.

В подавляющем большинстве случаев обстановка совершения преступления носит объективный характер и не зависит от воли и желаний субъекта преступления. Но иногда, как, например, при совершении рассматриваемого вида мошенничества, сознательно формируется или изменяется преступником.

Анализ материалов уголовных дел показал, что обстановка, место и время должны рассматриваться несколько шире общепринятого их толкования. По мнению С.П. Кушниренко, пространственно-временные характеристики хищений имеют специфические черты и не ограничиваются датой, часом, одним помещением или конкретной местностью<sup>5</sup>.

Следует отметить, что при установлении события преступления необходимо определить способ совершения получения данных выплат. Как указывают С.Я. Казанцев и М.М. Уразбахтин, рассматривая способы мошенничества в целом, «...избранный в каждом конкретном случае способ мошенничества отличается намеченной целью, особенностью социальной и природной среды, личностью индивидуума, характером объекта и предмета посягательства, местом и

временем, обстановкой совершения противоправного деяния и другими обстоятельствами».

Мошенничества при получении выплат выражается в хищении путем обмана, т.е. совершенного с корыстной целью противоправного безвозмездного изъятия и (или) обращения денежных средств в пользу виновного или других лиц, причинившего ущерб собственнику или иному их владельцу<sup>6</sup>. При этом обман, заключается в предоставлении в органы исполнительной власти, учреждения или организации, уполномоченные принимать соответствующие решения о назначении социальных выплат заведомо ложных и (или) недостоверных сведений либо в умолчании (несообщении) о фактах, влекущих прекращение указанных выплат.

Сообщаемые ложные и (или) недостоверные сведения, в т.ч. сведения, о которых умалчивается, могут относиться к любым обстоятельствам, в частности к юридическим фактам и событиям, связанным с наличием установленных нормативными правовыми актами оснований для предоставления социальных выплат.

Так, гр. Ф. обратилась 28.05.2012 г. в казенное учреждение Чувашской Республики «Центр занятости населения города Шумерля» Государственной службы занятости населения Чувашской Республики (далее – Центр занятости) с целью получения статуса безработного гражданина и получения пособия по безработице. В карточке персонального учета гражданина ищущего работу Центра занятости гр. Ф., указала, что она не зарегистрирована предпринимателем, по трудовому договору, трудовому соглашению, контракту, договору подряда, на временных работах не работает, учредителем организаций не является, а также в случае трудоустройства, регистрации предпринимателем, учреждения ей организации или назначения пенсии она обязуется незамедлительно уведомить об этом службу занятости населения. Гр. Ф., согласно пенсионного удостоверения, с 05.04.2012 г. досрочно признана пенсионером по старости, как родитель инвалида с детства, и ей пожизненно назначена пенсия. На момент обращения в Центр занятости гр. Ф., являлась пенсионером и ей не могло выплачиваться пособие по безработице. В связи с чем, гр. Ф., с целью хищения денежных средств, скрыв указанный факт, путем обмана из корыстной заинтересованности незаконно получила пособие по безработице<sup>7</sup>.

При установлении способа совершения данных преступлений следователь, дознаватель должен учитывать, что мошенничество при получении выплат признается оконченным с момента, когда указанные денежные средства или имущество поступили в незаконное владение виновного или других лиц, и они

<sup>4</sup> Шаталов А.С. Доказательства и доказывание в уголовном судопроизводстве. М., 2006. С. 58.

<sup>5</sup> Кушниренко С.П. Криминалистическая характеристика и типовые программы расследования мошенничества с использованием лжепредприятий : дис... канд. юрид. наук. СПб., 1996. С. 137.

<sup>6</sup> Казанцев С.Я., М.М. Уразбахтин М.М. Криминалистическая характеристика мошенничества // Вестник криминалистики. 2011. № 3 (39). С. 64.

<sup>7</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2007 № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 2.

получили реальную возможность пользоваться или распорядиться ими по своему усмотрению. А в том случае если лицо предоставило недостоверные сведения, но при этом не получило социальную выплату, данное деяние может быть квалифицировано как покушение на мошенничество при получении выплат.

Представляется, что мошенничество при получении социальных выплат может быть совершено путем активного обмана.

1. Хищение выплат и иного имущества лицом, не имеющим права на их получение, путем предоставления заведомо недостоверных сведений о наличии такого права является наиболее распространенным способом мошенничества при получении выплат в случае совершения данного преступления посредством активного обмана.

Данным способом возможно совершение хищения денежных средств, составляющих любые социальные выплаты, тогда как иными указанными выше способами возможно совершение хищения только целевых выплат (субсидий). Этим же способом возможно совершение хищения иного имущества, предоставляемого в качестве меры социального обеспечения. В данном случае в целях хищения будет использоваться обман относительно событий и действий, служащих основанием для передачи имущества и обман в отношении намерений.

Началом реализации преступления будет предоставление в уполномоченный орган (государственный орган или иную организацию, действующую по поручению государства) заведомо недостоверных сведений, содержащих указания:

- на наступление обозначенных в законе событий, служащих основанием для производства социальной выплаты (например, наступление пенсионного возраста);

- на совершение действий, которые также в соответствии с законом являются основанием для получения социальной выплаты. Такие действия могут являться как материальным основанием для производства выплаты (например, осуществление ухода за инвалидом, являющееся основанием для получения ежемесячной компенсации), так и процедурным основанием для ее производства (получение государственного сертификата на материнский капитал);

- на намерение потратить получаемую субсидию в соответствии с целями, указанными в законе или ином нормативном акте.

Важно, что перечисленные выше недостоверные сведения должны направляться виновным непосредственно с целью получения социальной выплаты, иными словами непосредственно с целью изъятия предмета хищения у собственника. Как правило, это происходит одновременно с подачей заявления о предоставлении ему социальной выплаты. От описанного следует отличать случаи предоставления недостоверных сведений с целью получения средств совершения хищения, например, предоставление недостоверных сведений с целью получения государственного сертификата на материнский (семейный) капитал или государственного жилищного сертификата. В этих случаях недостоверные сведения, предостав-

ляемые в уполномоченный орган, могут быть такими же, как и направляемые для непосредственного получения выплаты, но считаться началом реализации преступления они не могут.

2. Хищение социальной субсидии (целевой выплаты) лицом, формально имеющим право на ее получение, путем предоставления заведомо недостоверных сведений о целевом характере использования субсидии является менее распространенным (но далеко не редким) способом совершения мошенничества при получении выплат. Именно таким способом совершается большая часть преступлений, связанных с хищением средств материнского (семейного) капитала. Отличительной чертой данного вида мошенничества при получении социальных выплат является формальное наличие у виновного лица права на получение субсидии. Под формальным наличием права здесь понимается подпадание лица под категорию граждан, для которых выделяется субсидия, соответствие его требованиям, предъявляемым для получателя субсидии, указанным в законе или ином нормативном акте. Например, лицо относится к категории граждан, именуемых в Федеральной целевой программе «Жилище» «молодыми учеными». Данное обстоятельство формально дает этому лицу право на получение государственной социальной выплаты на приобретение жилых помещений, удостоверяемое государственным жилищным сертификатом. Но поскольку в данном случае социальная выплата является целевой, одного лишь факта отнесения лица к соответствующей категории, указанной в законе или ином нормативном акте (даже удостоверенного государственным сертификатом), не достаточно. Решающим моментом для получения субсидии является согласие получателя на расходование ее средств исключительно в целях, на которые она выделяется. В том случае, если лицо, претендующее на получение субсидии, не намеревается расходовать ее средства в соответствии с целями, на которые она предоставляется, субсидия ему выдана не будет. Получить такую субсидию это лицо может только путем предоставления заведомо недостоверных сведений о наличии у него намерения израсходовать субсидию целевым образом. Таким образом, в данном случае имеет место обман о намерениях. Началом реализации объективной стороны будет совершение действий, непосредственно направленных на получение средств субсидии. Например, для материнского (семейного) капитала таким действием будет направление в соответствующий орган Пенсионного фонда РФ заявления о распоряжении средствами субсидии с указанием в нем недостоверных сведений о намерении целевого расходования средств, для жилищных субсидий – предъявление в уполномоченный банк государственного жилищного сертификата для открытия лицевого счета. Зачастую целевой характер субсидий, а также усложненный процесс их использования, включающий передачу средств субсидии непосредственно лицу, формально имеющему право на ее получение, обуславливают наличие возможности для обращения денежных средств, составляющих субси-

дию, в процессе их хищения только в пользу другого лица – не самого «получателя», а, как правило, его контрагента по гражданско-правовому договору, на оплату которого идут средства субсидии. При этом сам контрагент может являться соучастником хищения при наличии сговора с «получателем» либо быть непричастным к данному преступлению (например, кредитная организация, выдавшая «получателю» субсидии ипотечный кредит, который был погашен за счет средств незаконно полученной субсидии). В этом случае окончением преступления будет с момента поступления средств, составляющих субсидию на банковский счет данного лица (контрагента). В остальных случаях моментом окончания преступления будет поступление безналичных денежных средств, составляющих субсидию, на счет виновного лица.

3. Хищение социальной субсидии лицом, не имеющим права на ее получение, посредством предоставления заведомо недостоверных сведений о наличии такого права и путем предоставления заведомо недостоверных сведений о целевом характере использования субсидии представляет собой комбинацию двух вышеописанных разновидностей мошенничества при получении выплат.

Пассивный обман в мошенничестве при получении выплат в силу прямого указания в законе может выражаться в умолчании только тех фактов, которые влекут прекращение социальных выплат. Умолчание о каких-либо иных обстоятельствах (например, о том, что почтальон при выдаче пенсии передал адресату сумму, превышающую ее размер) не является способом совершения данного преступления.

Началом реализации преступления будет несообщение в установленный законом или иным правовым актом срок в компетентный орган (уполномоченную организацию) о наступлении фактов, которые влекут прекращение социальных выплат. Моментом окончания преступления при получении выплаты в безналичной форме будет зачисление составляющих ее средств на банковский счет виновного. При получении средств выплаты наличными деньгами моментом окончания преступления будет получение виновным возможности распоряжаться деньгами, составляющими выплату. В случае хищения средств социальных выплат, производящихся периодически, хищение может совершаться в форме продолжаемого преступления.

Данный способ мошенничества при получении выплат отличается от остальных кроме прочего тем, что предусматривает возможность совершения мошенничества путем бездействия. Иную точку зрения имеет С.М. Кочой. Он пишет: «Умолчание о фактах, влекущих прекращение социальных выплат, вовсе не означает, что этот состав мошенничества может быть совершен путем бездействия»<sup>8</sup>.

Представляется, что согласиться с С.М. Кочой нельзя. Мошенничество при получении выплат может быть совершено путем бездействия, если соци-

альная выплата производится в безналичной форме. Например, неработающее трудоспособное лицо, осуществляющее уход за инвалидом на основании Указа Президента РФ от 26.12.2006 № 1455 «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами» оформляет в установленном порядке получение указанной компенсации при условии перечисления средств, составляющих данную компенсацию, на его счет в банке. При оформлении компенсации предоставляет в уполномоченный орган свои банковские реквизиты, и в течение некоторого времени средства, составляющие данную выплату перечисляются ему на счет. Позже лицо трудоустроивается на оплачиваемую работу. Данный факт согласно подпункте «д» пункта 9 постановления Правительства РФ от 04.06.2007 № 343 «Об осуществлении ежемесячных компенсационных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за инвалидом ...» является обстоятельством, влекущим прекращение социальной выплаты, о котором получатель компенсации в силу пункта 10 указанного постановления Правительства обязан сообщить в соответствующий орган в течение 5 дней с момента его наступления. В этот момент у лица, получающего компенсацию, возникает умысел на хищение ее средств, в целях реализации которого оно принимает решение не сообщать в компетентный орган о факте своего трудоустройства, в результате чего денежные средства, составляющие компенсацию, продолжают поступать на его счет и таким образом им похищаются. В приведенном примере с момента возникновения у виновного лица умысла на хищение и до окончания хищения им (виновным) никаких действий не совершалось, между тем имело место изъятие денежных средств у потерпевшего путем их списания с соответствующего банковского счета, данное изъятие было произведено посредством обмана потерпевшего, денежные средства были обращены в пользу виновного путем зачисления на его банковский счет, иные признаки хищения здесь также со всей очевидностью присутствуют.

Для совершения хищения социальной выплаты данным способом решение о производстве выплаты виновному должно быть принято на законных основаниях. В противном случае решение о производстве выплаты принимается вследствие обмана, а значит, всё полученное в результате такого решения имущество следует считать похищенным путем предоставления недостоверных сведений.

Изучение судебной практики указывает на то, что у судов отсутствует единство в понимании содержания данного способа совершения мошенничества при получении выплат. Так, в ряде случаев, как умолчание о фактах, влекущих прекращение указанных выплат, судами квалифицировалось не уведомление государственного органа, ответственного за принятие решения об установлении выплаты, о наличии обсто-

<sup>8</sup> Приговор мирового судьи судебного участка № 1 г. Шумерля Чувашской Республики от 05.02.2013 г. по делу № 1-9-2013 // Официальный сайт мировых судей Чувашской Республики URL: [http://gov.cap.ru/sitemap.aspx?gov\\_id=710&id=1412652](http://gov.cap.ru/sitemap.aspx?gov_id=710&id=1412652) (дата обращения: 10.12.2017).

ятельств, препятствующих принятию данного решения. Например, при рассмотрении дел о хищении средств материнского (семейного) капитала некоторые суды признавали умалчиванием фактов, влекущих прекращение выплат, несообщение виновными территориальному органу Пенсионного фонда России о наличии у них намерения нецелевым образом потратить средства материнского капитала, или о том, что были лишены родительских прав.

Большое значение для расследования данных преступлений является установление характера и размера вреда, причиненного действиями виновного.

Размер ущерба складывается непосредственно из размера полученных денежных средств в виде социальных выплат или стоимости полученного имущества. Потерпевшими могут быть органы исполнительной власти, учреждения или организации, предоставившие социальные выплаты.

При этом ущерб для собственника будет выражаться в непосредственном уменьшении его имущественной массы (лишении возможности владеть, пользоваться и распоряжаться похищенным имуществом), ущерб же для иного владельца имущества будет выражаться в лишении возможности владеть и пользоваться (или просто владеть) имуществом, а также в появлении необходимости нести расходы, связанные с возмещением стоимости похищенного имущества.

При установлении виновности лица в совершении преступления, формы его вины и мотивы следует обратить внимание на то, что согласно п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2007 № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» вина характеризуется в форме прямого умысла и наличием корыстной цели. О наличии умысла, направленного на хищение, может, например, свидетельствовать использование лицом фиктивных или поддельных документов и др.

Например, Г., действуя умышленно, с целью хищения чужих денежных средств, а именно – денежных средств Управления социальной защиты населе-

ния г. Ноябрьск (далее – УСЗН), 14.04.2004 г. обратилась с заявлением о присвоении ей звания «Ветеран труда», наличие которого, в соответствии с действующим законодательством, предусматривало предоставление мер социальной поддержки. В обоснование права на присвоение звания «Ветеран труда» Г. предоставила заведомо подложный документ: почетную грамоту Министерства энергетики Российской Федерации, якобы выданную на ее имя, на основании приказа № 294-П от 30.07.2002 г. за заслуги в развитии топливно-энергетического комплекса РФ. Распоряжением Губернатора ЯНАО № 653-Р от 14.07.2004 г. Г. было присвоено звание «Ветеран труда» с выдачей удостоверения номер В № 2831797. После присвоения Г. звания «Ветеран труда» она была поставлена на учет в УСЗН по указанной категории с осуществлением ежемесячных выплат и возмещением расходов по оплате жилья и коммунальных услуг. Г., реализуя умысел на хищение чужого имущества путем обмана, получая выплаты в виде жилищно-коммунальных выплат и ежемесячных выплат, используя для их предоставления подложный документ (согласно справке Министерства энергетики РФ от 22.02.2013 г. № 04-ПГ-710/258 Г. не награждалась почетной грамотой Министерства энергетики РФ), похитила путем обмана денежные средства, принадлежащие УСЗН<sup>9</sup>.

Определение данных обстоятельств, подлежащих доказыванию мошенничества рассматриваемого вида их совокупность можно сформулировать как информационную систему фактических данных, отражающую типичные признаки, характеризующие способы, личность преступников, обстановку, механизм следообразования, мотивы и объекты страхования, которые, взаимодействуя между собой, служат основой построения типовых версий, обеспечивают наиболее эффективное выявление, раскрытие и расследование преступлений рассматриваемого вида. Содержание рассмотренных выше обстоятельств зависит от вида выплаты и способа совершения.

#### Библиографический список

1. Белкин А.Р. Доказательства и доказывание в уголовном процессе // Курс уголовного судопроизводства: Учебник в 3-х т. Т. 1 / под ред. В.А. Михайлова; Министерство внутренних дел РФ. Российская академия образования. Московский психолого-социальный институт: учеб. изд. – М., Воронеж: Изд-во психолого-социального института; НПО «МОДЭК», 2006. – 824 с.
2. Казанцев С.Я., М.М. Уразбахтин М.М. Криминалистическая характеристика мошенничества // Вестник криминалистики. – 2011. – № 3(39). – С. 64-68.
3. Комиссаров В.И., Холопов П.А. Обстоятельства, подлежащие установлению и доказыванию, при злоупотреблении должностными полномочиями, совершаемом должностными лицами пограничных органов // Российский следователь. – 2014. – № 9. – С. 10-13.
4. Кочои С.М. Новые нормы о мошенничестве в УК РФ: особенности и отличия // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2013. – №4. – С. 104-110.
5. Кушниренко С.П. Криминалистическая характеристика и типовые программы расследования мошенничества с использованием лжепредприятий: Дис... канд. юрид. наук. – СПб., 1996. – 252 с.
6. Шаталов А.С. Доказательства и доказывание в уголовном судопроизводстве. – М., 2006. – 173 с.

**Рецензент:** Букаев Н.М., профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., академик РАЕН.

<sup>9</sup> Кочои С.М. Новые нормы о мошенничестве в УК РФ: особенности и отличия // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2013. №4. С. 104-110.



---

### **БУКАЕВ НИКОЛАЙ МИХАЙЛОВИЧ**

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, bukaev\_nm@mail.ru

### **БОЯРШИНОВ АНАТОЛИЙ ЛЕОНИДОВИЧ**

кандидат технических наук, доцент, зав. сектором ОРЭСТ ЯНЦ СО РАН - Отдел ритмологии и эргономики северной техники Якутского научного центра Сибирского отделения Российской академии наук, 677980, Республика Саха (Якутия), г. Якутск, ул. Петровского, 2 каб. 208 boyarshinov52@mail.ru

## **УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНЫХ ПРОИСШЕСТВИЙ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

### **BUKAYEV NIKOLAY MIKHAYLOVICH**

Doctor of Law, Professor of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics at the Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O. Kutafin (MGUA), 50, Komsomolskaya Street, Orenburg, Russia, 460000, e-mail: bukaev\_nm@mail.ru

### **BOYARSHINOV ANATOLY LEONIDOVICH**

Candidate of Technical Sciences, Associate Professor, sector leader at the Department of Northern Engineering Rhythmology and Ergonomics at the Yakutsk Research Center of the RAS (Russian Academy of Sciences) Siberian Division, 2, Petrovskogo Street, office 208, Yakutsk, the Republic of Sakha (Yakutia), 677980, e-mail: boyarshinov52@mail.ru

## **CRIMINAL CHARACTERISTICS OF ROAD TRAFFIC ACCIDENTS: HISTORICAL PERSPECTIVE**

**Аннотация.** Авторы в данной статье рассматривают вопросы возникновения правил дорожного движения не только в РФ и в мире. Особое внимание уделено законодательным актам, которые принимались в России в конце 19-20 в.. Одновременно показаны диспозиции статей УК РСФСР (1961 г.) и ныне действующего УК РФ (1996 г.) о преступлениях против безопасности движения и эксплуатации транспорта.

**Ключевые слова.** Дорожно-транспортное происшествие, диспозиция, санкция, судебная практика, административное правонарушение, безопасность дорожного движения, аварийность, автотранспорт.

**Review.** The authors of the article consider the history of traffic regulations not only in the Russian Federation but also in the global context. They pay special attention to those legal enactments that were passed in Russia in the late 19-20th centuries. Besides the article shows descriptions of the 1961 RSFSR CC and current 1996 RF CC concerning classifications of road traffic crimes.

**Keywords.** Road traffic accident, description of a road traffic crime, sanction, court practice, administrative infraction, road traffic safety, accident rate, motor vehicles.

Автомобилизация является важной составной частью прогресса общества. Однако процесс автомобилизации имеет и негативные стороны. Существенным отрицательным последствием автомобилизации является аварийность на автомобильном транспорте. В настоящее время ежегодно на дорогах мира погибает более 1,3 млн. чел. и более 50 млн. чел. получают различные травмы. Человечество несет не только физические и моральные потери, но и огромный ма-

териальный урон от дорожно-транспортных происшествий.

За 9 месяцев 2017 года в Российской Федерации зарегистрировано 133203 количество ДТП. В данных авариях погибло 16 638 чел., из них 582 детей, получили различной степени травмы – 168146 чел. Пик аварий приходится по-прежнему на выходные дни (суббота, воскресенье), а также в предпраздничные и праздничные дни.

В 1896 г., через 10 лет после изобретения автомобиля, было зарегистрировано первое дорожно-транспортное преступление, а в 1899 г. под колесами автомобиля погиб первый человек. В XVII-XVIII вв. в некоторых странах стали появляться специальные правила движения по дорогам для гужевого транспорта.

С появлением автомобилей возникла потребность в разработке правил их движения. 14 августа 1893 г. первые правила дорожного движения для автомобилей были введены во Франции. В России первые правила дорожного движения на автомобилях были регламентированы в 1900 г. Тогда, Городская Дума Петербурга утвердила Постановление о порядке пассажирского и грузового движения по городу Санкт-Петербургу на автомобилях. Указанное Постановление содержало 46 параграфов и устанавливало порядок движения, стоянки, а так же предъявляло иные требования к автомобилям и водителям.

Однако глобальная автомобилизация способствовала возникновению острой потребности в разработке единых международных правил дорожного движения.

Первым международным соглашением стала Парижская конвенция по автомобильному движению 1909 года. Конвенция, как и ряд некоторых предписаний, предусматривала использование четырех дорожных знаков, которые указывали на наличие препятствий, извилистой дороги, железнодорожного переезда. В аналогичном соглашении 1926 г. количество знаков было увеличено до шести, а Женевская Конвенция 1931 г. увеличила число знаков до двадцати шести, и они были классифицированы по трем группам: предписывающие, указательные и предупреждающие.

Стоит обратить внимание на тот факт, что в указанный выше период времени в уголовном законодательстве России не предусматривались специальные нормы, направленные на охрану безопасности дорожного движения. На фоне развития автомобильной промышленности и соответственно с увеличением интенсивности дорожного движения на дорогах страны такой пробел в уголовном законодательстве длительное время затруднял борьбу за безопасность дорожного движения. На практике суды квалифицировали преступления в области безопасности дорожного движения по статьям о преступлениях против личности, либо как преступно-небрежное исполнение водителем своих служебных обязанностей, а также как нарушения обязательных постановлений об охране порядка на транспорте. Такой подход не был эффективен и в полной мере не мог обеспечить соразмерности наказания за грубые нарушения правил безопасности движения на автотранспорте.

Пленум Верховного Суда СССР 26 мая 1932 г. разъяснил, что по общему правилу за автоаварии со смертельным исходом виновники должны привлекаться к ответственности по ст. 111 УК РСФСР 1926 г. (небрежное или недобросовестное отношение

к возложенным по службе обязанностям). А в случаях, когда нарушение правил вождения автотранспорта повлекло исключительно серьезные последствия (такие как массовые человеческие жертвы, гибель ценного государственного и т.д.), действия водителя по аналогии могут квалифицироваться по ст. 59<sup>3в</sup> УК РСФСР (нарушение работниками транспорта трудовой дисциплины).

До Второй мировой войны система дорожных знаков не являлась единой для всего мира. Так, существовала Европейская система и Англо-американская. Европейская основывалась на применении символов и соответствовала Женевской конвенции 1931 г., а Англо-американская в свою очередь чаще использовала надписи.

В 1949 г. на международной конференции по дорожному движению в Женеве были приняты Конвенция о дорожном движении и протокол о дорожных знаках и сигналах. Через десять лет Советский союз так же присоединится к ним.

В 1968 г. в Вене была принята Конвенция о дорожных знаках и сигналах<sup>1</sup>. Европейские соглашения 1971 г. дополняли и развивали положения Конвенций, адаптировали их к особенностям и потребностям европейских государств.

В 1993 г. к вышеуказанным документам были приняты поправки, обязательные для применения в государствах, ратифицировавших Конвенции и Соглашения.

В этот период в Российском уголовном законодательстве в области безопасности дорожного движения и эксплуатации транспортных средств происходило активное реформирование.

Поскольку уголовное законодательство в период 20-х-50-х годов допускало возможность применения уголовного закона по аналогии и суды для привлечения виновных к ответственности применяли те статьи уголовного кодекса, которые на их взгляд наиболее подходили, важнейшим моментом в истории развития уголовно-правовых норм об ответственности за нарушение правил безопасности дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, является поиск надлежащего состава, который установил бы ответственность за совершение автотранспортных преступлений.

Одним из исторически важных шагов в развитии законодательства в области безопасности дорожного движения стало принятие двух специализированных уголовно-правовых норм в период с конца 50-х до конца 60-х годов. Статьи 211, 212 УК РСФСР предусматривали ответственность за нарушение водителями-работниками автотранспорта правил безопасности движения и эксплуатации автотранспорта и городского электротранспорта, а также водителей - частных лиц.

Необходимо отметить, что согласно УК РСФСР 1960 г. ответственность водителей автотранспортных средств находилась в зависимости от того, являлись они работниками транспорта или час-

<sup>1</sup> Конвенция о дорожном движении, Конвенция о дорожных знаках и сигналах. М.: Транспорт, 1971. С. 100.

тными лицами. Как нам кажется, указанная зависимость являлась неоправданной, поскольку объект, объективная и субъективная стороны преступных нарушений правил безопасности и эксплуатации автотранспорта не различались, а размеры санкций статей 211, 212 были идентичными (за исключением штрафа до ста рублей в ч. 1 ст. 211 УК РСФСР).

Выпуск в эксплуатацию заведомо технически неисправных автотранспортных средств и допуск к управлению транспортом водителей, находившихся в нетрезвом состоянии, квалифицировался по ст. 211 УК РСФСР. При этом очевидно, что субъекты этих преступлений в большинстве случаев различны. По статьям 211, 212 УК квалифицировали преступления, совершенные водителями в состоянии алкогольного опьянения.

Конечно, указанные недостатки требовали от законодателя дорабатывать текущие нормы, регламентирующие уголовную ответственность в области автотранспортных преступлений, и разрабатывать новые.

Так, в 1968 году начался процесс совершенствования норм, которые предусматривали уголовную ответственность за рассматриваемые преступления, и ст. 212 утратила силу.

Диспозиция ст. 211 была изменена. В новой редакции она предусматривала ответственность за нарушение правил безопасности движения и эксплуатации транспорта лицом, управляющим автотранспортным или городским электротранспортным средством, трактором или иной самоходной машиной, независимо от того, является ли водитель работником автотранспорта или частным владельцем.

Кроме того, в Уголовный кодекс были внесены две новые статьи 211<sup>1</sup> и 211<sup>2</sup>.

В ст. 211<sup>1</sup> УК впервые была предусмотрена уголовная ответственность за управление транспортными средствами в состоянии опьянения. Законодатель предполагал возможным применение к виновному более строгого наказания при повторном вождении в нетрезвом виде.

Как показало время, меры, предусмотренные статьей, оказались неэффективными, поскольку ответственность по этой статье наступала только при наличии аналогичного административного правонарушения за последний год.

Значительная часть дорожно-транспортных происшествий, совершалась по причине неудовлетворительного технического состояния транспортных средств и вождения в состоянии алкогольного опьянения. Введение статьи 211 указывало на необходимость расширения видов мер ответственности водителей и лиц, ответственных за допуск автомобилей к эксплуатации на дороге.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 19 июня 1972 г. «О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма» в ст. 211<sup>1</sup> были внесены

изменения в области уголовной ответственности за управление автотранспортными средствами в состоянии алкогольного опьянения.

Законодателем были сокращены сроки лишения свободы, однако внедрялись иные меры наказания. Так, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1982 г. «О дальнейшем совершенствовании уголовного и исправительно-трудового законодательства» был установлен максимальный срок исправительных работ до двух лет, а также предел максимального штрафа – 300 рублей.

В современный период развития законодательства в области ответственности за дорожно-транспортные преступления законодателем внесен ряд коррективов, направленных на его совершенствование.

Это свидетельствует о стремлении законодателя повысить эффективность работы судебных органов в делах об автотранспортных преступлениях.

В первоначальной редакции УК РФ была предусмотрена ответственность за нарушение лицом, управляющим автомобилем, трамваем или иным механическим транспортным средством, правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, повлекших по неосторожности причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью человека либо причинение крупного ущерба.

Федеральный закон РФ от 25 июня 1998 г. № 92-ФЗ исключил уголовную ответственность за причинение существенного материального ущерба потерпевшему лицу, управлявшим транспортным средством, в последующем была исключена уголовная ответственность и за причинение в результате нарушения правил дорожного движения вреда здоровью средней тяжести.

Диспозиция действующей ст. 264 УК РФ имеет бланкетный характер. В ней не указаны конкретно определенные нарушения правил дорожного движения и эксплуатации транспортного средства, которые являются уголовно наказуемыми. УК РФ отсылает к «Правилам дорожного движения» и иным нормативным актам, устанавливающим обязанности водителя.

Действующие с 1 июля 1994 г. Правила дорожного движения Российской Федерации утверждены Постановлением Совета Министров Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 и учитывают научно-технические достижения в управлении дорожным движением, а также международные соглашения, отражающие уровень организационно-технического и правового обеспечения дорожного движения<sup>2</sup>.

Правила дорожного движения, являясь подзаконным нормативным актом, содержат совокупность норм, нарушение которых является одной из предпосылок наступления уголовной, гражданской и правовой ответственности.

Ранее уже отмечалось, что состояние, конструкция, динамика транспортных преступлений в после-

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (ред. от 30.05.2016) «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.

дние годы в России характеризуются неблагоприятными тенденциями: увеличивается удельный вес в общей структуре преступности неосторожной, в особенности стремительными темпами фиксируется рост неосторожной транспортной преступности, а также масштабы причиняемого вреда; ухетсядуша характер наступающих последствий.

В итоге «цена ошибки» со стороны лиц, которые находятся в сфере взаимодействия с источниками повышенной опасности, в современном мире значительно возрастает. Суммарные последствия, причиняемые транспортными преступлениями, совершенными по неосторожности, можно сопоставить с совокупностью многих других видов умышленной преступной деятельности.

Стоит обратить внимание, что административно наказуемые транспортные проступки выступают в качестве сопровождающего явления для транспортных преступлений. В совокупности именно они образуют класс транспортных правонарушений. По справедливому замечанию В.В. Лунеева, соотношение транспортных административных правонарушений и преступлений свидетельствует о том, что между ними существует относительно сильная корреляционная зависимость. Поэтому анализ транспортной преступности должен сочетаться с анализом правонарушаемости. Только на этой основе возможно адекватно отслеживать тенденции транспортной преступности и ее отдельные группы, изучать ее связи с другими социальными явлениями и процессами, прогнозировать криминологическую обстановку в стране и ее регионах, разрабатывать стратегию и практику борьбы с транспортной преступностью и правонарушаемостью<sup>3</sup>.

Обеспечение безопасности дорожного движения является одной из приоритетных социально-экономических и демографических задач Российской Федерации. Обозначенная проблема носит глобальный характер и является общемировой.

Ежегодно в мире в результате дорожно-транспортных происшествий (далее - ДТП) погибает 1,25 миллионов человек<sup>4</sup>, 49 % погибших в авариях не являются автомобилистами. При этом гибель в автокатастрофе остается причиной № 1 для людей в возрасте от 15 до 29 лет. Каждый третий несчастный случай со смертельным исходом приходится на ДТП.

С целью повышения безопасности дорожного движения Президентом России принят Указ от 26 сентября 2006 года № 1042 «О первоочередных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»<sup>5</sup>.

В его исполнение постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 100 была утверждена

федеральная целевая программа (ФЦП) «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах»<sup>6</sup>. В результате выполнения предусмотренных ею мероприятий число погибших в дорожно-транспортных происшествиях снизилось до 27 953 человек в 2011 году по сравнению с показателем 2004 года (34 506 погибших)<sup>7</sup>.

Однако обстановка на дорогах остается напряженной. По статистике ГИБДД за 2014 год, в России было зафиксировано около 200 тысяч дорожно-транспортных происшествий, в которых погибло почти 27 тысяч человек, и было ранено около 252 тысяч.<sup>8</sup> За 2015 год зафиксировано 184 тысячи дорожно-транспортных происшествий, в которых погибло более 23 тысяч человек, и было ранено более 230 тысяч.<sup>9</sup> И лишь за период с января по апрель 2016 года в Российской Федерации произошло 43 890 дорожно-транспортных происшествий, в которых пострадало 55 749 и погибло 4926 человек.<sup>10</sup> В среднем в России в ДТП погибает 18,8 человека на 100 000 населения.

Несмотря на некоторый спад аварийности на дорогах, зафиксированный в 2015 году по сравнению с предыдущим годом, эти статистические показатели не позволяют говорить о достаточной эффективности принимаемых мер, поскольку по уровню автомобилизации Россия значительно отстает от экономически развитых стран, а смертность на наших дорогах в 3-4 раза выше, чем в ведущих мировых государствах.

Так, например, в России с населением около 147 миллионов человек на 1 000 человек в среднем приходится около 330 автомобилей, в то время как в США, с населением около 320 миллионов человек, тот же показатель находится в районе 810 автомобилей. На этом фоне сопоставимые цифры смертности в дорожно-транспортных происшествиях (около 32 тысяч в США) как ни что другое мотивируют к решению вопроса безопасности на дорогах.

Вместе с тем, как свидетельствуют приведенные цифры, необходимо еще многое сделать для обеспечения безопасности дорожного движения.

В настоящее время действует целевая программа, разработанная на 2013-2020 годы.

В системе мер обеспечения дорожной безопасности значимо совершенствование уголовно-правовых мер и практики их применения.

Последствия дорожно-транспортных происшествий оказывают серьезное негативное воздействие на демографию страны, приводят к потерям материальных ценностей и соответственно причиняют вред экономике государства. Кроме того, транспорт является продолжением процесса производства. В связи

<sup>3</sup> Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. С. 159-165.

<sup>4</sup> Глобальный отчет Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). [https://www.gazeta.ru/auto/2015/10/19\\_a\\_7830845.shtml](https://www.gazeta.ru/auto/2015/10/19_a_7830845.shtml)

<sup>5</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 39. Ст. 4040.

<sup>6</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 9. Ст. 1020.

<sup>7</sup> <http://government.ru> (дата обращения: 18.06.2017).

<sup>8</sup> <http://www.1gai.ru/514264-statistika-dtp-v-rossii-za-yanvar-dekabr-2014-goda-1str.html>. (дата обращения: 18.06.2017).

<sup>9</sup> <http://www.1gai.ru/516270-statistika-dtp-v-rossii-za-yanvar-dekabr-2015-goda.html>. (дата обращения: 18.06.2017).

<sup>10</sup> <http://www.1gai.ru/516796-statistika-dtp-v-rossii-za-yanvar-aprel-2016-goda.html>. (дата обращения: 18.06.2017).

---

с этим, повышение автотранспортной безопасности является вопросом государственной важности.

Решению этих задач содействует уголовное право путем предупреждения и преследования нарушений правил в области безопасности дорожного дви-

жения и эксплуатации транспортных средств. Эффективность борьбы с указанными преступлениями в значительной мере зависит от разработки теоретических вопросов уголовной ответственности и предупреждения таких преступлений.

#### Библиографический список

1. Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. – М., 2005. – 912 с.

**Рецензент:** Волосова Н.Ю., заведующий кафедрой уголовного права Оренбургского государственного университета, д.ю.н., доцент.

---

### **ХРИПКОВА АНАСТАСИЯ ЮРЬЕВНА**

магистрант Оренбургского института (филиал) Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50,  
anastasia-y-hr@yandex.ru

### **ШМЕЛЕВА ЕЛЕНА СЕРГЕЕВНА**

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, shmelevaes@mail.ru

## **ИНСТИТУТ ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ: ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ**

### **KHRIPKOVA ANASTASIA YRYEVNA**

Student of magistracy Orenburg Institute (branch) of the University named after  
O.E. Kutafin (MSAL), 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, anastasia-y-  
hr@yandex.ru

### **SHMELEVA ELENA SERGEEVNA**

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,  
shmelevaes@mail.ru

## **SUSPENSION OF PRELIMINARY INVESTIGATION: FORMATION AND DEVELOPMENT**

**Аннотация.** В научной статье исследуются исторические особенности становления и развития института приостановления предварительного следствия, анализируются положения законодательства, регулирующего приостановление предварительного следствия в различные исторические периоды, формулируются предложения по совершенствованию законодательства в части, касающейся института приостановления предварительного следствия.

**Ключевые слова:** уголовный процесс, предварительное следствие, приостановление предварительного следствия, история института приостановления предварительного следствия.

**Review.** This scientific article examines the historical characteristics of formation and development of the Institute for suspension of preliminary investigation, analyses the provisions of the legislation governing the suspension of preliminary investigation, in various historical periods, formulates proposals on improvement of legislation in the part concerning suspension of the preliminary investigation.

**Keywords:** criminal procedure, preliminary investigation, suspension of preliminary investigation, history of suspension of preliminary investigation.

Становление и развитие каждого правового института невозможно проследить без рассмотрения его в историческом аспекте. Данный подход позволяет выявить, в каком направлении следует двигаться в дальнейшем при совершенствовании конкретных правовых норм, дает возможность выявить недостатки и преимущества этих норм, а также проследить мысли и цели законодателя в тот или иной исторический период. В данном случае речь пойдет об институте приостановления предварительного следствия.

Начало данному институту положила судебная реформа в период правления императора Александра II. Таким образом, впервые о приостановлении предварительного следствия упоминалось в Уставе уголовного судопроизводства 1864 года. Согласно статье 277 данного источника, «производство следствия может быть прекращено только судом. Когда судебный следователь не найдет основания продолжать следствие, то, приостановив производство, испрашивает на прекращение дела разрешение суда, через прокурора»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, на коих они основаны. Часть вторая. СПб., 1866. С. 119.

Таким образом, решение вопроса о приостановлении следствия относилось к судебной юрисдикции, и далее в Уставе эта позиция обосновывалась следующим образом: «На практике весьма часто могут быть случаи, что судебный следователь, начав производство следствия, не найдет основания продолжать его, по недостатку-ли улики, или потому, что происшествие, подавшее повод к следствию, не имеет преступного характера. Между тем, прекращение производства следствия не может быть предоставлено усмотрению следователя, от которого во многих случаях зависит и само начатие дела, потому что сосредоточение такой власти в одних руках было бы небезопасно»<sup>2</sup>. В соответствии с действующим уголовно-процессуальным законодательством, следователь обладает, несомненно, большей независимостью, нежели его предшественник в эпоху судебной реформы, в связи с чем решение о приостановлении следствия принимается им самостоятельно, согласно части 2 статьи 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Следует отметить, что статья 277 была одной из самых важных и постоянно применявшихся статей Устава уголовного судопроизводства. Согласно этой статье, следователь действовал в следующей последовательности: приостанавливал производство, а затем испрашивал разрешение на прекращение дела через прокурора у суда. Однако сам порядок приостановления не был урегулирован законом, в связи с чем высказывались мнения, что приостановление должно было происходить в аналогичном прекращению порядке<sup>3</sup>. Указанное нами выше обстоятельство свидетельствует, как видится, о явных недостатках пробелах в правовом регулировании института приостановления предварительного следствия в Уставе уголовного судопроизводства 1864 года, поскольку сама формулировка статьи 277 отводит этому институту лишь роль промежуточного решения, пока следствие не будет прекращено. Нам представляется, что регламентация двух различных институтов в одной статье недопустима, поскольку порождает двойное толкование закона правоприменителем.

Кроме того, в связи с тем, что отсутствовало такое основание приостановления следствия, когда обвиняемый известен, но скрылся, следователю ничего не оставалось, кроме как испросить разрешение у суда на прекращение дела, тем самым, прекратив все попытки привлечь виновного к ответственности. В 1873 году по статье 277 было прекращено более 70 процентов всех дел. Причем основная масса уголовных дел была прекращена в связи с отсутствием обвиняемого или доказательств его виновности<sup>4</sup>.

Устав уголовного судопроизводства 1864 года закреплял основания приостановления предвари-

тельного следствия, которые С.И. Викторский делил на фактические и юридические. К числу первых он относил неоткрытие местопребывания обвиняемого или его побег, а также безумие, сумасшествие или припадок болезни, приводящей в умоиступление или совершенное беспамятство, если при этом обвиняемый впал в такое болезненное состояние уже после совершения преступления или проступка. К юридическим причинам приостановления уголовного преследования относятся разного рода так называемые предсудимые или преюдициальные вопросы, от предварительного разрешения которых и зависит уже разрешение самого уголовного дела, и решать которые уполномочен не уголовный суд, а иные судебная или другая власти.<sup>5</sup>

В советский период развития института приостановления предварительного следствия можно выделить такие важные этапы, как принятие новых законодательных актов непосредственно после революции 1917 года, а также принятие УПК РСФСР 1922 года и УПК РСФСР 1960 года.

Так, Декретом Совета Народных Комиссаров «О суде» от 24 ноября 1917 года были упразднены ранее созданные институты судебных следователей, прокурорского надзора, а также институты присяжной и частной адвокатуры, а вместе с ними ликвидированы прежние порядки и все другие передовые идеи предшествовавшей эпохи, как чуждые советской правовой системе. Этим же декретом предварительное следствие по уголовным делам возлагалось «на местных судей единолично»<sup>6</sup>. Такое положение сохранялось до принятия Декрета № 3 «О суде» от 13 июля 1918 года. Согласно статье 6 данного Декрета, по более сложным уголовным делам, подсудным народному местному суду, допускалось предварительное следствие, производство которого возлагалось на следственные комиссии, учрежденные по Декрету о суде № 2<sup>7</sup>.

Далее были введены в действие Положение о военных следователях от 30 сентября 1919 года, а также Инструкция о народных следователях Наркомата юстиции РСФСР от 28 октября 1920 года, где были перечислены следующие основания для приостановления предварительного следствия: 1) когда обвиняемый заболел душевной болезнью; 2) когда обвиняемый скрылся и не разыскан. В разделе «Права и обязанности военных следователей» говорилось, что военный следователь приостанавливает производство следствия, когда обвиняемый скрылся или нет в виду подозреваемого в преступном деянии. В продолжение к этому в разделе «Допрос обвиняемых» было сказано, что в случае неоткрытия местопребывания обвиняемого или его побега, военный следователь сносится с военным начальником или милицией о розыске обвиняемого<sup>8</sup>.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Российское законодательство X-XX веков в 9 т. Том 8. Судебная реформа / Под ред. О.И. Чистякова. М., 1991. С. 292.

<sup>4</sup> Российское законодательство X-XX веков в 9 т. Том 8. Судебная реформа / Под ред. О.И. Чистякова. М., 1991. С. 293.

<sup>5</sup> Викторский С.И. Русский уголовный процесс. М., 1912. С. 217-219.

<sup>6</sup> Тришева А.А. Возвращение уголовного дела прокурору в российском уголовном процессе: Монография. М., 2017. С. 29.

<sup>7</sup> Декреты Советской власти: 11 июля - 9 ноября 1918 г. Т. 3. М., 1964. С. 17.

<sup>8</sup> Солодовник В.В. Возникновение и развитие института приостановления предварительного следствия в российском законодательстве // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2010. № 1. С. 84

Помимо вышеуказанных актов вопрос приостановления предварительного следствия в этот период регулировался и другими декретами и положениями, однако о каком-либо кодифицированном акте, в котором бы этому институту было отведено отдельное место, говорить не приходилось.

Отдельные попытки были предприняты в УПК РСФСР 1922 года, но и там данному институту был посвящен лишь ряд статей. В частности, статья 209 предусматривала следующее: «Приостановление предварительного следствия, а равно и возобновление его после устранения обстоятельств, вызвавших приостановление, производится судом, которому подсудно дело. Определение выносится в распорядительном заседании суда с заслушиванием заключения прокурора»<sup>9</sup>. В качестве основания приостановления предусматривалось лишь психически невменяемое состояние обвиняемого, возникшее во время совершения приписываемого ему преступления или после совершения преступления, о чем указывалось в статье 200 УПК РСФСР 1922 года. Следователь обязан был направить дело в суд со своим заключением о прекращении дела или приостановке впредь до выздоровления. Что касается такого основания, как неизвестность места пребывания обвиняемого или его побег, то следователь делал распоряжение о розыске. Однако это указывалось в статье 206 УПК РСФСР, как основание для прекращения предварительного следствия, а не для его приостановления. Данное положение Кодекса, на наш взгляд, препятствовало обнаружению виновного лица и защите прав лиц, пострадавших от преступления. Таким образом, институт приостановления предварительного следствия в УПК РСФСР 1922 года имел ряд существенных недостатков, в связи с чем довольно скоро назрела острая необходимость во внесении изменений в данный законодательный акт.

В связи с принятием ВЦИК и СНК РСФСР 20 октября 1929 года постановления «Об изменениях Уголовно-процессуального кодекса РСФСР» глава XVII получила новое название – «Приостановление и окончание предварительного расследования», а статья 202 Кодекса была изложена в следующей редакции: «Предварительное расследование приостанавливается: а) в случае неизвестности пребывания подследственного и б) в случае его психического расстройства или иного удостоверенного врачом, состоящим на государственной службе, тяжелого болезненного состояния. Расследование приостанавливается только в тех случаях, когда следователем добыты данные для предъявления обвинения. Если же такие данные не добыты, дело не приостанавливается, а прекращается. Производящий расследование составляет постановление с описанием сущности дела

и обстоятельств, влекущих приостановление расследования»<sup>10</sup>.

Уголовно-процессуальный кодекс 1960 года внес существенные изменения в институт приостановления предварительного следствия. Согласно статье 195 УПК РСФСР, предварительное следствие приостанавливалось:

1) в случае, когда обвиняемый скрылся от следствия или суда или когда по иным причинам не установлено его местопребывание;

2) в случае психического или иного тяжкого заболевания обвиняемого, удостоверенного врачом, работающим в медицинском учреждении;

3) в случае неустановления лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого<sup>11</sup>.

Таким образом, появляется новое основание – неустановление лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого. Это нововведение законодателя, на наш взгляд, усилило гарантии прав лиц, пострадавших от преступления, интересы и права которых затрагиваются при приостановлении предварительного следствия. Данное основание давало гарантии полагать, что уголовное преследование будет возобновлено, как только обнаружатся новые обстоятельства произошедшего, и лицо, совершившее данное общественно-опасное деяние, будет обнаружено. Кроме того, четко обозначен процессуальный статус лица, необнаружение или психическая болезнь которого будут служить основанием для приостановления следствия. Такое лицо имеет процессуальный статус обвиняемого.

22 ноября 2001 года был принят действующий уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, в котором впервые за всю историю институту приостановления предварительного следствия посвящена отдельная глава. Перечень оснований был расширен. Теперь предварительное следствие приостанавливается и в случае, когда местонахождение подозреваемого или обвиняемого известно, однако реальная возможность его участия в уголовном деле отсутствует. Также расширен круг лиц, в отношении которых уголовное дело может быть приостановлено, за счет включения в него такого участника уголовного процесса, как подозреваемый.

Таким образом, институт приостановления предварительного следствия прошел длительный путь в своем становлении и развитии длиною почти в полтора столетия. За это время он претерпел серьезные изменения, однако и сегодня правоприменители сталкиваются с рядом проблем. Это свидетельствует о несовершенстве норм уголовно-процессуального законодательства, регулирующих данный институт. В связи с этим, как видится, законодателю необходимо устранить пробелы в вопросах понятийного характера, проанализировать пробле-

<sup>9</sup> Статья 209 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР от 26 мая 1922 года. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901757376> (дата обращения: 20.08.2017).

<sup>10</sup> Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20 октября 1929 г. «Об изменениях Уголовно-процессуального кодекса РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> Статья 195 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР от 27 октября 1960 года. URL: [http://www.democracy.ru/library/laws/federal/up\\_kodex/page17.html](http://www.democracy.ru/library/laws/federal/up_kodex/page17.html) (дата обращения: 20.08.2017).



---

му расширения оснований приостановления предварительного следствия, обратить внимание на вопросы законодательной техники, чтобы в правоприменительной практике исключить возможность двоякого или расширительного толкования отдель-

ных положений закона. Все это позволит не допустить принятия незаконных и необоснованных решений, а также гарантировать соблюдение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

#### Библиографический список

1. Викторский С.И. Русский уголовный процесс. – М.: Изд. А.А. Карцева, 1912. – 438 с.
2. Солодовник В.В. Возникновение и развитие института приостановления предварительного следствия в российском законодательстве // Вестник Белгородского юридического института МВД России. – 2010. - № 1. - С. 82-87.
3. Тришева А.А. Возвращение уголовного дела прокурору в российском уголовном процессе: монография. – М.: Проспект, 2017. – 320 с.

**Рецензент:** Резепкин А.М., доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н.

---

## Раздел четвертый

# ВОПРОСЫ ТРУДОВОГО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА И ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

**ОСПИЧЕВ ИГОРЬ МИХАЙЛОВИЧ**

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Югорский государственный университет», 628007, г. Ханты-Мансийск, ул. Доронина, д. 8, кв. 11, [iospichev@mail.ru](mailto:iospichev@mail.ru)

## ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ТРУДОВОГО ПРАВА РОССИИ

**OSPICHEV IGOR MIKHAILOVICH**

PHD in Law, associate professor of the Department of state and law disciplines of Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Yugra State University", 628007 Russia, KhantMansiysk city, Doronina street, 8-11, [iospichev@mail.ru](mailto:iospichev@mail.ru)

## THE MAIN PROBLEMS OF MODERN RUSSIAN LABOR LAW

**Аннотация.** В статье анализируются некоторые проблемные аспекты развития современного отечественного трудового права, автор настаивает на необходимости практической реализации отдельных предложений в сфере совершенствования данной отрасли права.

**Ключевые слова:** трудовое право, проблемы права, трудовые правоотношения.

**Review.** This article examines some problematic aspects of the development of the modern domestic labour law, the author insists on the necessity of practical implementation of individual proposals in the sphere of improvement of this branch of law.

**Keywords:** labor law, problems of law, labor relations.

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 года № 197-ФЗ<sup>1</sup> (далее – ТК РФ) был принят Государственной Думой Российской Федерации еще 21.12.2001 г. С тех пор данный кодифицированный акт неоднократно подвергался изменениям и дополнениям. Как отмечает Орловский Ю.П., «ряд изменений, внесенных в ТК РФ, обусловлены Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации», имеющим исключительно важное значение для правоприменительной практики»<sup>2</sup>.

В настоящее время перед отечественным законодателем стоит дилемма: продолжать традицию точечных преобразований норм Кодекса или же подготовить совершенно новую его редакцию, вобрав все лучшее, что имеется на данный момент в документе на протяжении 16 лет его действия.

Важнейшие изменения и дополнения ТК РФ последовали с принятием Федерального закона от 30.06.2006 № 90-ФЗ<sup>3</sup>, что было положительно воспринято научным сообществом. Гусов К.Н. в связи с этим отметил, что «2/3 статей ТК РФ получили новую редакцию»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ: по сост. на 01.10.2017 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. (ч. 1). Ст. 3.

<sup>2</sup> Актуальные проблемы трудового законодательства в условиях модернизации экономики: монография (отв. ред. проф. Ю.П. Орловский). М.: Юстицинформ, 2012.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 30.06.2006 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 27. Ст. 2878.

<sup>4</sup> Гусов К.Н. К 10-летию действия Трудового кодекса Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 10. С. 6-7.

Принимались концепции развития: Концепция правовой политики на период до 2008 года<sup>5</sup>; Концепция развития законодательства Российской Федерации на период 2008-2011 гг.<sup>6</sup> Так или иначе, законодатель, а в особенности представители юридической науки, планомерно развивали идею совершенствования основного нормативного акта в сфере трудового законодательства РФ.

В связи с изложенным представляется необходимым выделить основные, на наш взгляд, проблемы в развитии современного трудового права.

В современном трудовом праве отсутствует «система сдержек и противовесов» во взаимоотношениях работодателя и работника. Зачастую принятие той или иной нормы в пользу одной стороны трудовых правоотношений приводит к злоупотреблению этой же стороной своими правами и интересами.

Отсутствует действенная система социального партнерства, большинство норм о котором носит декларативный характер.

До сих пор нуждается в урегулировании вопрос о порядке увольнения работника в случае его длительного отсутствия на работе по неизвестным причинам (статьи 83 и 84.1 ТК РФ), о чем было отмечено еще в Концепции развития законодательства Российской Федерации на период 2008-2011 гг.

Никак не приживается идея создания трудовой юрисдикции в системе судов РФ, предложенная авторами Концепции на период 2008-2011 гг., поскольку трудовые споры специфичны, а их рассмотрение требует особой подготовки судебных кадров.

Необходимо увеличивать функционал государственных трудовых инспекторов, которые в целом не имеют возможности плодотворно защищать интересы работников в силу ограниченности статуса.

Внедряемая в настоящее время система профессиональных стандартов также вызывает вопросы. Согласно письму Минтруда России от 04.04.2016 № 14-0/10/В-2253, «работодатель применяет профессиональные стандарты для определения потребности в работниках с определенным уровнем квалификации, правильного подбора и расстановки кадров, рационального разделения и организации труда, разграничения функций, полномочий и ответственности между категориями работников, определения трудовых обязанностей работников с учетом особенностей применяемых технологий, организации подготовки (профессиональное образование и профессиональное обучение) и дополнительного профессионального образования работников, организации труда, установления систем оплаты труда»<sup>7</sup>.

Как отмечает Шестакова Е.В., «разработав профессиональные стандарты, на уровне регулирования возникла новая проблема. Эта проблема связана с оценкой соответствия работников новым требованиям. Ведь в настоящее время отсутствуют учебные заведения, которые проводят оценку квалификации, кроме того, получилась парадоксальная ситуация, когда работник, который трудится в организации в течение продолжительного времени, фактически может не соответствовать профессиональным стандартам»<sup>8</sup>.

Кроме того, до сих пор не решен вопрос о статусе трудовой книжки, о необходимости ее применения в трудовых правоотношениях. Думается, что с обширным переходом на электронный документооборот, эта книжка становится своего рода анахронизмом. К примеру, с введением в действие главы 49.1 ТК РФ «Особенности регулирования труда дистанционных работников», уже возникает сложность в ведении трудовой книжки. Также в указанной главе Кодекса отсутствует возможность использования сторонами для подписания документов электронно-цифровой подписи.

Морозов Е.П. поднимает проблему «противоречивости трудового законодательства, гражданского процессуального законодательства и постановлений Пленума Верховного Суда РФ»<sup>9</sup>. Действительно, к примеру, отсутствие легального определения трудовых правоотношений в ТК РФ негативно сказывается на практике разрешения споров в судах общей юрисдикции.

Отдельного внимания заслуживает проблема материальной ответственности сторон трудового договора. Специфика материальной ответственности работодателя (глава 38 ТК РФ) в том, что этот вид ответственности применяется не настолько часто, как аналогичная ответственность работника (глава 39 ТК РФ). К тому же, в главе 38 ТК РФ всего четыре статьи, тогда как в главе 39 – их тринадцать.

Много нареканий на практике к ст. 243 ТК РФ, устанавливающей случаи полной материальной ответственности работника. В частности, по этой статье почти невозможно привлечь к полной материальной ответственности водителя служебного автомобиля, когда он в результате своих виновных действий попадает в дорожно-транспортное происшествие, нарушает, к примеру, вследствие превышения скоростного режима конкретный пункт правил дорожного движения, но дело об административном правонарушении в отношении его не возбуждается либо прекращается сотрудниками ГИБДД. В итоге, организация несет ущерб в виде ремонта автомобиля (либо

<sup>5</sup> Концепция правовой политики на период до 2008 года (утв. Торгово-промышленной палатой РФ) / Текст Концепции официально опубликован не был // Система «Гарант». 2017.

<sup>6</sup> Концепция развития законодательства Российской Федерации на период 2008-2011 гг. (утв. Торгово-промышленной палатой РФ) / Текст Концепции официально опубликован не был // Система «Гарант». 2017.

<sup>7</sup> Письмо Минтруда России от 04.04.2016 № 14-0/10/В-2253 «Ответы на типовые вопросы по применению профессиональных стандартов» // Официальные документы в образовании. 2016. № 18.

<sup>8</sup> Шестакова Е.В. Сложные вопросы трудового законодательства и взаимоотношений с бенефициарами 2017 // СПС «КонсультантПлюс». 2017.

<sup>9</sup> Морозов П.Е. Новый научный подход к изучению правового регулирования рассмотрения и разрешения трудовых споров // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 2.

полностью утрачивает транспортное средство, либо вообще вынуждено оплачивать ремонт нескольких автомобилей, попавших в ДТП. Работник несет ответственность в пределах его средней заработной платы. Справедливости, как и логики в статье 243 ТК РФ, нет до сих пор.

В настоящее время стала широко применяться специальная оценка условий труда, зачастую направленная на снижение расходов работодателя на различные доплаты работникам. Как отмечает Чудова Е.А., «практика применения нового законодательства, посвященного специальной оценке условий труда, позволяет говорить о том, что отдельные изменения ТК РФ существенно ухудшают положение работников, занятых во вредных и (или) опасных условиях труда, по сравнению с соответствующими положениями прежней редакции. Такие нормы по своей правовой природе являются неконституционными, так как лишают работников гарантий, естественно предполагаемых в рамках принципа един-

ства и дифференциации правового регулирования в связи с различиями в условиях труда»<sup>10</sup>. Опять же речь можно вести о злоупотреблении работодателем института специальной оценки условий труда.

В итоге изменения (дополнения) трудового законодательства в указанной сфере носят разрозненный характер, а специальная оценка условий труда выступила только заменой аттестации рабочих мест. Также не учитывается необходимость комплексного подхода к организации охраны труда.

Наконец, конечно основная проблема заключается в необходимости совершенствования Трудового кодекса РФ, желательно путем введения его новой редакции, соответствующей своим праворегилирующим замыслам современным реалиям, поскольку имеющее место «латание дыр» и введение новых глав в текст действующего Кодекса не соответствует истинной роли законодательной власти государственного аппарата.

#### Библиографический список

1. Актуальные проблемы трудового законодательства в условиях модернизации экономики: Монография (отв. ред. проф. Ю.П. Орловский). – М.: Юстицинформ, 2012. – 119 с.
2. Гусов К.Н. К 10-летию действия Трудового кодекса Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 10. – С. 6-7.
3. Морозов П.Е. Новый научный подход к изучению правового регулирования рассмотрения и разрешения трудовых споров // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 2. – С. 70-76.
4. Чудова Е.А. Некоторые проблемы применения законодательства о специальной оценке условий труда // Трудовое право в России и за рубежом. – 2015. – № 2. – С. 50-53.
5. Шестакова Е.В. Сложные вопросы трудового законодательства и взаимоотношений с бенефициарами 2017 // СПС «КонсультантПлюс», 2017.

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

<sup>10</sup> Чудова Е.А. Некоторые проблемы применения законодательства о специальной оценке условий труда // Трудовое право в России и за рубежом. 2015. № 2. С. 50-53.

---

**ПАШИНИНА ЕЛЕНА ОЛЕГОВНА**

аспирант Института проблем экологии и недропользования Академии наук  
Республики Татарстан, 420087, Республика Татарстан, г. Казань, ул. Даурская,  
28, pashininaelena@yandex.ru

## **ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ХОЛДИНГОВ В НЕФТЕГАЗОВОМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ**

**PASHININA ELENA OLEGOVNA**

graduate student of the Institute of environmental problems and subsurface use of  
Academy of Sciences of the Tatar Republic Academy of Science  
420087, Republic of Tatarstan, Kazan, Daurskaya Street, 28,  
pashininaelena@yandex.ru

## **THE PECULIARITIES OF THE LEGAL STATUS OF HOLDING COMPANIES IN THE OIL AND GAS SEKTORE OF THE ECONOMY**

**Аннотация.** В экономических отношениях, складывающихся в нефтегазовом секторе экономики, значительную роль играют крупные холдинги. В статье автор анализирует особенности экономической и организационной структуры холдингов, которые обуславливают их активное участие в нефтегазовых отношениях. На основе выделенных преимуществ холдинговой структуры и отраслевой специфики автор выделяет особенности правового положения нефтегазовых холдингов.

**Ключевые слова:** топливно-энергетический комплекс, нефтегазовый сектор, нефтегазовое законодательство, холдинг, группа лиц, консолидированная группа налогоплательщиков, взаимозависимые лица.

**Review.** In the economic relations that develop in the oil and gas sector of the economy, large holding companies play a significant role. In the article the author analyzes the features of the economic and organizational structure of holding companies, which determine their active participation in oil and gas relations. Based on the allocated advantages of the holding structure and the specifics of the oil and gas industry, the author singles out the features of the legal status of oil and gas holding companies.

**Keywords:** fuel and energy complex, oil and gas sector, oil and gas legislation, holding company, a group of persons, a consolidated group of taxpayers, interdependent persons.

Нефтегазовый сектор является одной из основных отраслей топливно-энергетического комплекса. Несмотря на то, что Минэкономразвития России прогнозирует снижение доли нефтегазового сектора с 20 % в 2012 году до 16 % в 2030 году<sup>1</sup>, нефтегазовая отрасль по-прежнему имеет значительный вес в структуре российской экономики и остается ведущим сектором производства валового внутреннего продукта.

Структурная составляющая нефтегазового комплекса с точки зрения участников отношений отличается тем, что в этом секторе экономики доминируют крупные вертикально интегрированные структуры – холдинги.

Холдинг (холдинговая компания) представляет собой вид корпоративного объединения, в рамках которого один хозяйствующий субъект (основная компания) в силу определенных юридически значимых обстоятельств имеет возможность оказывать влияние на ключевые решения, принимаемые другими участниками этого объединения, которые, в свою очередь, остаются самостоятельными участниками правоотношений.

Холдинговая модель организации бизнеса активно используется в нефтегазовой отрасли, поскольку

имеет ряд преимуществ, позволяющих оптимизировать деятельность нефтегазовых компаний:

1) структура холдинга позволяет объединить под руководством головной компании предприятия, осуществляющие весь цикл работ от поиска и разведки месторождений до переработки и реализации сырья;

2) холдинг, являясь единым субъектом на рынке углеводородного сырья, позволяет распределять финансовые потоки внутри группы компаний, в том числе, в зависимости от экономической ситуации на рынке нефти и газа;

3) создание холдинга предоставляет ряд налоговых преимуществ, заключающихся в снижении налоговой нагрузки, минимизации административных рисков при осуществлении трансфертных сделок, возможности учета особенностей регионального налогового законодательства. Так, для целей уплаты налога на прибыль организаций участники холдинга могут заключить договор о создании консолидированной группы налогоплательщиков, тем самым избежав налогового контроля за соответствием трансфертных цен рыночному уровню;

---

<sup>1</sup> «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (разработан Минэкономразвития России). Документ опубликован не был. URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 11.11.2017).

4) холдинговая модель организации бизнеса предоставляет экономические преимущества, связанные с возможностью эффективного размещением бизнес-единиц с учетом природно-климатической специфики регионов, сокращением административных расходов на управление компаниями – участниками холдинга и т.д.

Вышеперечисленные преимущества обусловили существование в нефтегазовой отрасли таких крупных холдинговых структур, как ПАО «НК «Роснефть», ПАО «ЛУКОЙЛ», ПАО «АНК «Башнефть», ПАО «Газпром» и др.

На деятельность холдингов в нефтегазовом секторе экономики значительное влияние оказывают факторы, обусловленные спецификой отраслевой принадлежности таких компаний:

- экономические отношения с участием нефтегазовых холдингов строятся на основе использования земли, ресурсов недр и других природных ресурсов, которые согласно Конституции Российской Федерации являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9)<sup>2</sup>. В этой связи холдинги осуществляют свою деятельность в рамках необходимости соблюдения требований природоохранного законодательства, главной задачей которого является сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов;

- значительное влияние на деятельность холдингов в рассматриваемой отрасли экономики оказывают нормы антимонопольного законодательства и, прежде всего, это касается владельцев трубопроводного транспорта;

- деятельность холдингов, связанная с добычей полезных ископаемых, облагается налогом в порядке главы 26 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ)<sup>3</sup>;

- поскольку углеводородное сырье является одним из главных продуктов экспорта, нефтегазовые холдинги являются участниками правоотношений в сфере внешнеэкономической деятельности;

- нефтегазовый сектор имеет особую значимость для российской экономики, что обуславливает усиленную роль государства как регулятора рыночных взаимоотношений в сфере недропользования.

С учетом вышеизложенного выделим следующие особенности правового положения холдингов в нефтегазовом секторе экономики.

Во-первых, холдинги в нефтегазовой отрасли, как правило, имеют сложную структуру, включающую добывающие, транспортирующие, перерабатывающие и реализующие компании. В состав группы компаний ПАО «Газпром», например, входят следующие бизнес-единицы:

1. Компании, осуществляющие добычу углеводородов (например, АО «Ачимгаз», ОАО «Востокгазпром», ООО «Газпром добыча Оренбург»).

2. Компании, транспортирующие углеводороды (например, ООО «Газпром трансгаз Казань», ООО «Газпром трансгаз Самара», ООО «Международный газотранспортный консорциум»).

3. Компании, занимающиеся переработкой углеводородов (например, ООО «Газпром добыча Оренбург», ООО «Газпром переработка»).

4. Компании, осуществляющие научно-исследовательскую, научно-техническую и проектную деятельность (например, ОАО «ВНИПИ газдобыча», АО «Гипроспецгаз», ООО «Инжиниринг»).

5. Компании, основным видом деятельности которых является производство бытовых газовых плит (например, ОАО «СП Брестгазоаппарат», АО «Газпром бытовые системы»).

6. Компании, оказывающие банковские услуги (например, АО «Белгазпромбанк», АО «Банк ГПБ»).

7. Компании, оказывающие транспортные услуги (например, ООО «Газпромтранс», ООО «Темрюкмортранс»).

8. Компании, осуществляющие проектирование, финансирование, строительство и эксплуатация участка газопровода «Южный поток» (например, SouthStreamAustriaGmbH).

9. Генерирующие энергетические компании (ООО «Газпром энергохолдинг», ПАО «Мосэнерго», др.);

10. Компании, созданные для реализации инвестиционных проектов (например, ООО «Газпром инвест Восток»);

11. Компании, осуществляющие ремонт, модернизацию, реконструкцию и техническое перевооружение объектов Единой системы газоснабжения (ООО «Газпром подземремонт Оренбург», ООО «Газпром центрремонт», др.);

12. Компании, осуществляющие деятельность по разведке месторождений углеводородов (ООО «Газпром геологоразведка», ООО «Газпром флот»);

13. Сбытовые компании (АО «Газпром газораспределение», АО «Газпроммежрегионгаз», АО Овергаз Инк, АО Латвияс Газе, др.);

14. Сервисные компании (ООО «Газпром газнадзор», ООО «Газпром информ», др.);

15. Финансовые компании (ОАО «Белгазпромбанк», ООО «Газпром торгсервис», др.);

16. Компании, осуществляющие закупку и реализацию газа Южно-Русского месторождения (АО «Газпром ЮРГМ Девелопмент», ЗАО «Газпром ЮРГМ Трейдинг»);

17. Компании, осуществляющие прочую деятельность (например, ООО «Газпром газомоторное топливо», ООО «Газпром сжиженный газ»)<sup>4</sup>.

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

<sup>3</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 N 117-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

<sup>4</sup> Сайт ПАО «Газпром». URL: <http://www.gazprom.ru/about/subsidiaries/> (дата обращения: 11.11.2017).

Приведенная структура ПАО «Газпром» наглядно демонстрирует четкое разделение видов деятельности в рамках нефтегазового холдинга между отдельными бизнес-единицами: функционируют добывающие, транспортирующие, перерабатывающие, сбытовые компании. Структура данного нефтегазового холдинга осложнена вспомогательными подконтрольными единицами: сервисными компаниями, научно-исследовательскими учреждениями, торговыми и закупочными организациями. В холдинге созданы субхолдинги (например, ПАО «Газпром нефть», ООО «Газпром межрегионгаз»), что свидетельствует о наличии сложной системы участия в основном холдинге.

Во-вторых, нормативно-правовое регулирование нефтегазовой отрасли носит комплексный характер, поскольку объединяет нормы различных отраслей права. Правовую основу нефтегазового комплекса составляют нормы конституционного права, административного права, финансового права, банковского права, предпринимательского права, земельного права, экологического права. Существенное значение в нефтегазовом законодательстве имеют подзаконные акты (акты Правительства Российской Федерации<sup>5</sup>, акты Минэнерго России<sup>6</sup>).

В системе нефтегазового законодательства важную роль также играют нормы технического регулирования, нормы, обеспечивающие рациональное природопользование и охрану окружающей среды<sup>7</sup>.

Как справедливо отмечает М.И. Клеандров, «будучи «разбросанным» по многочисленным отраслям законодательства и нормативным актам, регулирующим иные (не нефтегазовые) отношения, нормы нефтегазового законодательства не консолидированы, не синхронизированы, не нацелены на конечный (для отрасли экономики) результат, а поэтому и неэффективны»<sup>8</sup>.

Таким образом, правовую основу деятельности нефтегазовых холдингов составляет нефтегазовое законодательство, имеющее комплексный характер, в котором ключевое значение имеют подзаконные нормативные акты.

В-третьих, с позиции антимонопольного законодательства холдинги представляют собой группу лиц (ст. 9 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ

(ред. от 29.07.2017) «О защите конкуренции»)<sup>9</sup>. Квалификация нефтегазового холдинга в качестве группы лиц означает, что в антимонопольных отношениях все участники вертикально интегрированного объединения рассматриваются как единый хозяйствующий субъект, в отношении которого устанавливаются определенные антимонопольные запреты и ограничения на соответствующем товарном рынке.

Так, например, в Постановлении Президиума ВАС РФ от 25.05.2010 № 16678/09 по делу N А70-9090/15-2008 содержится вывод о коллективном доминировании открытых акционерных обществ «НК Роснефть», «НК Лукойл», «Газпром нефть» и «ТНК-ВР Холдинг» на оптовых рынках автомобильных бензинов и авиационного керосина в географических границах Российской Федерации<sup>10</sup>.

В-четвертых, с точки зрения налогового законодательства нефтегазовые холдинги являются:

1) взаимозависимыми лицами и могут создавать консолидированную группу налогоплательщиков для целей исчисления и уплаты налога на прибыль организаций;

2) плательщиками налога на прибыль организаций;

3) крупнейшими налогоплательщиками в соответствии с Критериями отнесения организаций - юридических лиц к крупнейшим налогоплательщикам, подлежащим налоговому администрированию на федеральном и региональном уровнях, утв. Приказом ФНС России от 16.05.2007 N ММ-3-06/308@<sup>11</sup>.

Кроме того, нефтяное и газовое сырье, как правило, выступает товаром мировой биржевой торговли и соответствующие сделки признаются контролируемые (пп. 2 и 3 п. 1 ст. 105.14 НК РФ).

Таким образом, как показывает предпринимательская практика, холдинг является наиболее часто используемой моделью ведения коммерческой деятельности в топливно-энергетическом комплексе, что обусловлено преимуществами указанной бизнес-структуры.

Нефтегазовый комплекс, имея особую значимость для российской экономики, представлен крупными вертикально интегрированными компаниями, осуществляющими деятельность по разведке, добыче, транспортировке, переработке и реализации углево-

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 29.03.2011 N 218 (ред. от 16.08.2014) «Об обеспечении недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным трубопроводам в Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами обеспечения недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным трубопроводам в Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. 2011. № 14. Ст. 1943.

<sup>6</sup> Приказ Минэнерго РФ от 19.06.2003 N 231 «Об утверждении Инструкции по контролю и обеспечению сохранения качества нефтепродуктов в организациях нефтепродуктообеспечения» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 20.06.2003 N 4804) // РГ. 2003. № 223.

<sup>7</sup> Правовое регулирование в сфере энергетики: Учебник / Салиева Р.Н., Салиев И.Р., Попов А.А., Фаткудинов З.М., Чижиков Ю.Н. Казань: Изд-во АН РТ. 2015. С. 185.

<sup>8</sup> Клеандров М.И. Нефтегазовое законодательство в системе российского права. М., Новосибирск: Наука. Сибирская издательская фирма РАН, 1999. С. 4.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 06.04.2014 с изм. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). ст. 3434.

<sup>10</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 25.05.2010 N 16678/09 по делу N А70-9090/15-2008 // Вестник ВАС РФ. 2010. N 1.

<sup>11</sup> Приказ ФНС России от 16.05.2007 N ММ-3-06/308@ (ред. от 26.10.2016) «О внесении изменений в Приказ МНС России от 16.04.2004 N САЭ-3-30/290@» // Экономика и жизнь. 2007. № 23.

дородного сырья. Специфика отраслевой принадлежности нефтегазовых холдингов обуславливает особенности правового положения таких компаний.

Холдинги в нефтегазовой отрасли имеют сложную структуру, представленную бизнес-единицами по различным направлениям деятельности и включающую субхолдинги, сервисные, закупочные компании, финансовый центр.

Законодательство, регламентирующее экономические отношения, возникающие в нефтегазовом секторе экономики, имеет комплексный характер, включает нормы различной отраслевой принадлежности. С целью устранения пробелов правового регулирования нефтегазовых отношений, повышения эффективности правовых норм и их консолидации усматривается необходимость систематизации нефтегазового законодательства.

На деятельность нефтегазовых холдингов особое влияние оказывают нормы антимонопольного законодательства. С целью установления организационных и правовых основ защиты конкуренции и создания условий для эффективного функционирования товарных рынков антимонопольное законодательство

признает холдинговые компании группой лиц, которая в антимонопольных отношениях выступает как единый хозяйствующий субъект.

Холдинги, осуществляющие свою деятельность в нефтегазовом секторе экономики, обладают особенностями налоговой правосубъектности. В отличие от холдингов иной отраслевой принадлежности, они также являются плательщиками налога на добычу полезных ископаемых.

Таким образом, холдинг является ключевыми участниками экономических отношений в нефтегазовой отрасли, что обуславливает необходимость детального и систематизированного правового регулирования их деятельности. Современное законодательство не учитывает в полной мере особенности экономической и организационной структуры нефтегазовых холдингов, тем самым создавая риски как в корпоративной, так и в административной правовой плоскости. Возможным выходом из сложившейся ситуации является комплекс мер, направленных на систематизацию нефтегазового законодательства и принятие специального закона о холдингах.

#### Библиографический список

1. Правовое регулирование в сфере энергетики: Учебник / Салиева Р.Н., Салиев И.Р., Попов А.А., Фаткудинов З.М., Чижиков Ю.Н. – Казань: Изд-во АН РТ, 2015. – 246 с.
2. Клеандров М.И. Нефтегазовое законодательство в системе российского права. – М., Новосибирск: Наука. Сибирская издательская фирма РАН, 1999. – 144 с.

**Рецензент:** Салиева Р.Н., профессор кафедры гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., профессор.



---

## 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)

## ПОНЯТИЕ РЕКЛАМЫ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 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)

## THE CONCEPT OF ADVERTISING UNDER THE LAWS OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Аннотация.** Статья посвящена анализу правовой дефиниции «реклама», спорность которой не позволяет в полной мере обеспечить достижение целей правового регулирования отношений, связанных с ее созданием и распространением в целях развития рынков товаров, работ и услуг.

**Ключевые слова:** рекламная коммуникация, реклама, квалифицированные признаки рекламы, рекламная информация как объект права.

**Review:** this article analyzes the legal definitions of «advertising» the divisiveness which does not allow to fully achieve the objectives of legal regulation of relations associated with its creation and distribution, development of markets of goods, works and services.

**Keywords:** advertising communication, advertising, qualified signs advertising, advertising information as an object of law.

Рекламная коммуникация справедливо считается одним из базисов развития рыночных отношений. Очевидно, что для многих хозяйствующих субъектов реклама является и средством продвижения товаров, работ и услуг на рынок, и одним из видов деятельности. Указанные обстоятельства предопределяют актуальность анализа рекламы, как одного из объектов правового регулирования в российском законодательстве.

Прежде чем приступить к анализу нормативного понятия рекламы, целесообразно рассмотреть этимологию термина и доктринальные подходы в его определении.

Термин «реклама» берет свое начало в латинском языке и в буквальном переводе означает «громко кричать».

Большая советская энциклопедия выделяет два подхода к значению слова «реклама»: во-первых, реклама – это информация о потребительских свойствах товаров и различных видах услуг с целью их реализации, создания спроса на них; во-вторых, под рекламой также понимается сам процесс распространения сведений о лице, организации, произведении литературы и искусства и т. п. с целью создания им популярности<sup>1</sup>.

Что касается научных определений, то здесь наблюдаются достаточно разнообразные концептуальные подходы.

Так, существует определение, где реклама представляет собой неличные формы коммуникации, осуществляемые через посредство платных средств распространения информации, с четко указанным источником финансирования<sup>2</sup>.

По мнению других, рекламирование – это любая оплаченная форма неличного представления группе людей фактов о товарах, услугах или идеях<sup>3</sup>.

Реклама – это любая, оплачиваемая, форма коммуникации с потребительской потенциальной аудиторией, представляющая товар или услугу, формирующая какие-либо образы, подсознательные ассоциации у потребителя, воздействующие на его итоговый выбор<sup>4</sup>.

Однако наиболее емким и точным представляется понятие рекламы, как «...печатное, рукописное, устное или графическое уведомление о лице, товаре, услугах или общественном движении, открыто исходящее от рекламодателя и оплаченное им с целью увеличения сбыта, расширения клиентуры, получения голосов или публичного одобрения»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Большая Советская Энциклопедия. М., 1975. С. 183.

<sup>2</sup> Черячукин Ю.В. Правовое регулирование рекламной деятельности: Дисс. ...канд. юрид. наук. Волгоград, 1998. С. 39-42.

<sup>3</sup> Эдвардс Ч., Браун Р. Реклама в розничной торговле США. М., 1967. С. 9.

<sup>4</sup> Производственный менеджмент: учебное пособие / С.А. Орехов, М.М. Романова и др. М.: ЕАОИ, 2011.

<sup>5</sup> Реклама за рубежом: Пер. с англ. / Общ. ред. и предисл. Б.Г. Карпова. М., 1977. С. 9.

И сколь удачным не казались бы научные концепции в определении правовой природы института рекламы, тем не менее, ее легальное определение должно, в первую очередь, отражать потребности общества в получении достоверной информации о продукции и ее производителях.

Базовой нормой для существования отношений в сфере рекламы выступает положение части 4 ст. 29 Конституции РФ<sup>6</sup>, которая определяет право граждан на достоверную информацию.

Дальнейшее развитие, указанная норма права, получила в специализированных законодательных актах и первым таким нормативным правовым актом в российском законодательстве стал Федеральный закон от 18.07.1995 № 108-ФЗ «О рекламе»<sup>7</sup>.

В данном законе впервые было дано определение рекламы, под которой понималась «распространяемая в любой форме, с помощью любых средств информация о физическом или юридическом лице, товарах, идеях и начинаниях (рекламная информация), которая предназначена для неопределенного круга лиц и призвана формировать или поддерживать интерес к этим физическому, юридическому лицу, товарам, идеям и начинаниям и способствовать реализации товаров, идей и начинаний».

Действующий в настоящее время Федеральный закон от 14 марта 2006 года «О рекламе»<sup>8</sup> (далее – Закон) существенно изменил легальное определение и под рекламой рассматривает информацию, распространенную любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованную неопределенному кругу лиц и направленную на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке (п. 1 ст. 3).

Интересным представляется тот факт, что приведенные определения старого и нового Законов о рекламе по своей сути не отражают всю сущность данной правовой категории.

Так, согласно ч. 1 ст. 437 ГК РФ реклама, адресованная неопределенному кругу лиц, рассматривается как приглашение сделать оферту, если иное прямо не указано в предложении<sup>9</sup>. И хотя реклама в контексте гражданского права выполняет побуждающую функцию, тем не менее, понятие «реклама», закрепленное в действующем законодательстве определено должно претерпеть ряд дополнений, ведь при существо-

ющем положении вещей, когда в понятие рекламы не включается признак, связывающий рекламу с офертой, возможно возникновение некоторых различий.

Данная оплошность была предметом критики и старого закона о рекламе, а именно: «...в редакции Закона не указан главный из признаков, определенный в ст. 437 ГК РФ, дающий полноту представления о рекламе как о гражданско-правовой категории – это рассмотрение рекламы как предложения вероятного заключения договора на приобретение того или иного товара, услуг (работ) и иных элементов рекламы, возможность передачи которых в полной мере зависит от лица, сделавшего оферту»<sup>10</sup>.

В целом современное определение рекламы, закрепленное в действующем законодательстве, можно рассматривать и как комплексную категорию, объединяющую в себе частные и публичные начала.

Например, в рамках отрасли административного права реклама представляет собой один из объектов управления<sup>11</sup>.

В предпринимательском праве, реклама – это, во-первых, информация, созданная с применением специальных знаний и распространяемая, с использованием специфических средств и приемов, о конкретном субъекте и (или) продуктах его коммерческой деятельности, адресованная определенному или неопределенному кругу потенциальных потребителей с целью их побуждения к совершению сделки, направленной на приобретение прав на эти продукты<sup>12</sup>, а, во-вторых, деятельность по созданию такой информации.

В специализированной отрасли информационного права реклама предстает в качестве разновидности массовой информации, обладающей определенными признаками, предназначенная для реализации конкретных целей, предусмотренных законом о рекламе<sup>13</sup>.

Таким образом, реклама представляет собой сложный комплексный межотраслевой институт и именно разноплановость в понимании данной категории, требует анализа квалифицированных признаков, присущих рекламе.

Согласно ст. 2 Закона о рекламе, реклама – это, прежде всего информация. Само понятие «информации» закреплено в ст. 2 Федерального закона от 27.06.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информа-

<sup>6</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с поправками от 30 декабря 2008 г., 5 февраля, 21 июля 2014 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 18.07.1995 № 108-ФЗ «О рекламе» // Российская газета. 1995. 25 июля. № 142. (утратил силу).

<sup>8</sup> Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (с изм. и доп. от 28 марта 2017 № 44-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1232; 2017. № 14. Ст. 2003.

<sup>9</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 28 марта 2017 года № 39-ФЗ) // Российская газета. 1994. 8 декабря. № 238-239.

<sup>10</sup> Свердлов Г.А., Нечуй-Ветер В.Л. Основные вопросы обязательств по оказанию рекламных услуг. Учебное пособие. М., 2002. С. 15.

<sup>11</sup> Медведева Н.М. Рекламная деятельность в системе правовых объектов науки управления: Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. Хабаровск, 2013. С. 13.

<sup>12</sup> Зверева Б.С. Правовое регулирование информационного обеспечения предпринимательской деятельности в Российской Федерации. М., 2012. С. 74.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 27.06.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп. от 23 июня 2016 г. № 208-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (Ч. I) Ст. 3448; 2016. № 26 (часть I). Ст. 3877. Далее – Закон об информации.

ционных технологиях и о защите информации», в соответствии с которой информация представляет собой сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления.

И хотя законодатель в определенной степени допускает тождество рекламы и информации, тем не менее, это не так.

Реклама имеет специальную сферу применения – распространяется на определенном товарном рынке (товар, в данном случае это и работа, услуга, включая финансовую), иными словами реклама тесно связана с рыночными отношениями, что нельзя сказать о многих иных видах информации (например, информации как разновидности государственной, банковской, врачебной тайны).

Рекламная информация носит добровольный характер, что проявляется по отношению и к тем, кто распространяет рекламу, и к тем, кто ее получает, поскольку никто не может быть принужден к ознакомлению с той или иной рекламой (в отличие, например, от информации, которая в соответствии с федеральными законами подлежит обязательному представлению или распространению).

Кроме того, информация имеет специфическую целевую направленность, так как всегда направлена на поддержание интереса к рекламируемому объекту.

Особо стоит отметить и такой признак как направленность рекламы на неопределенный круг лиц. Данный признак весьма спорный, поскольку с одной стороны, законодатель под неопределенным кругом лиц понимает тех лиц, которые заранее не могут быть известны как получатели той или иной рекламной информации (другими словами в самой рекламе не должны фигурировать лица, которым она адресована), с другой стороны, целевая аудитория или потенциальный потребитель – это всегда основа при создании рекламы (т.е. практическая значимость).

Однако данный признак рекламы исключает распространение информации, направленной на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке такими способами как: рассылка рекламной информации конкретным потребителям (клиентам); проведение различных рекламных акций среди клиентов организации, данные о которых рекламодателю известны (например, среди вкладчиков банка, лиц, заполнивших при покупке товара анкеты, владельцев дисконтных или клубных карт, подписчиков и т.д.).

Вышеназванные действие рекламодателя не соответствует критерию неопределенности адресата и, следовательно, не могут быть признаны рекламой, что подтверждается и судебной практикой - «...сопоставление норм налогового законодательства и законодательства о рекламе приводит к выводу, что ключе-

вым для учета расходов на рекламу в целях налогообложения прибыли является распространение информации неопределенному кругу лиц»<sup>14</sup>.

Такой же позиции придерживается и налоговый орган, поскольку считает, что расходы на рекламу, распространяемую путем почтовой рассылки по базе данных действительных или потенциальных клиентов, не учитываются для целей налогообложения<sup>15</sup>.

При этом остается неразрешенным вопрос противоречия между квалифицированными признаками рекламы, такими как «направленность рекламы на неопределенный круг лиц» и «распространение рекламной информации любым способом, в любой форме и с использованием любых средств».

Признак «распространение рекламы любым законным способом» в законодательстве представлен такими категориями как «форма», «способ» и «средство», значение которых отсутствует.

Понятно, что под формой традиционно понимают внешний вид, следовательно, под формой распространения рекламы надлежит понимать внешний облик носителя рекламной информации.

Современные средства распространения рекламы – это традиционные и инновационные технические и иные приспособления, применяемые для распространения рекламной информации, к их числу, например можно отнести стационарные или подвижные объекты и др.

Способами же распространения рекламы можно считать специальные приемы, методы и действия, применяемые в ходе распространения рекламы, такие как реклама в прессе, на радио и телевидении, проведение презентаций, Интернет - реклама, прямая почтовая реклама, сувенирная реклама и даже «сарафанное радио».

При всем многообразии способов распространения рекламы, большинство маркетологов высоко оценивают прямую почтовую рассылку потенциально заинтересованным лицам, как одну из наиболее эффективных, обеспечивающих очень высокий процент реакций.

Не менее популярным способом, среди специалистов по рекламе, считается проведение презентаций или информационных семинаров, на которые приглашаются потенциальные потребители и партнеры, представители СМИ и специализированной прессы, что позволяет одновременно обеспечить и продвижение продукта, и привлечение потенциальных партнеров.

Как видим, «адресность» способов распространения информации о товаре и/или его производителе дисанирует с легальным определением рекламы, что в свою очередь приводит к необоснованному отказу о включении в расходы для целей налогообложения.

Еще одним немаловажным признаком рекламы является цель, которую она преследует – привлече-

<sup>14</sup> Постановление ФАС Московского округа от 28.04.2005 № КА-А40/3274-05 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

<sup>15</sup> Письмо ФНС России «О расходах на рекламу» от 11.02.2005 № 02-1-08/242 // Документ опубликован не был. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=54892&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.9501207997902466#0> (дата обращения: 19.03.2017).

ние внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке. При этом в качестве объекта рекламирования законодатель рассматривает не только товар, средства индивидуализации юридического лица и (или) товара, но и изготовителя или продавца товара, результаты интеллектуальной деятельности либо мероприятия (в т.ч. спортивные соревнования, концерты, конкурсы, фестивали, основанные на риске игры, пари), на привлечение внимания к которым направлена реклама.

В контексте легального определения объекта также существуют некоторые спорные моменты. Так, Закон РФ «О защите прав потребителей»<sup>16</sup> (далее – Закон о защите прав потребителей) дает определение изготовителя товара – это организация независимо от ее организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, производя-

щие товары для реализации потребителям.

Понятие «изготовитель» несовершенно, хотя бы потому, что товары зачастую изготавливаются одними организациями по заказу других или когда одни организации осуществляют окончательную сборку товаров, произведенных другими производителями.

Подводя итог анализа законодательной дефиниции рекламы, следует сделать вывод о ее не полном соответствии современным рыночным отношениям.

Отсутствие в содержании одного из признаков, дающего полноту представления о рекламе как о гражданско-правовой категории, запрет «адресности» и спорность категории «изготовитель» ставят под сомнение способность действующего закона обеспечить в полной мере достижение целей правового регулирования отношений связанных с созданием и распространением рекламы, способствующей развитию рынков товаров, работ и услуг.

#### Библиографический список

1. Зверева Б.С. Правовое регулирование информационного обеспечения предпринимательской деятельности в Российской Федерации. – М., 2013. – 296 с.
2. Медведева Н.М. Рекламная деятельность в системе правовых объектов науки управления: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Хабаровск, 2013. – 20 с.
3. Производственный менеджмент: учебное пособие / С.А. Орехов, М.М. Романова и др. – М.: ЕАОИ, 2011. – 182 с.
4. Реклама за рубежом: Пер. с англ. / Общ ред. и предисл. Б.Г. Карпова. – М., 1977. – 371 с.
5. Свердлык Г.А., Нечуй-Ветер В.Л. Основные вопросы обязательств по оказанию рекламных услуг: Учебное пособие. – М., 2002. – 147 с.
6. Черячукин Ю.В. Правовое регулирование рекламной деятельности: Дисс. ...канд. юрид. наук. – Волгоград, 1998. – 180 с.
7. Эдвардс Ч., Браун Р. Реклама в розничной торговле США. – М., 1967. – 269 с.

**Рецензент:** Ефимцева Т.В., заведующий кафедрой предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

<sup>16</sup> Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» (с изм. и доп. от 3 июля 2016 г. № 265-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 140; 2016. № 27 (Ч. I). Ст. 4198.

## **ЯКОВЕНКО НИНА АЛЕКСАНДРОВНА**

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры трудового права и права социального обеспечения Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, [ninelkrutova@list.ru](mailto:ninelkrutova@list.ru)

### **ТРУДОВОЙ ДОГОВОР И СЛУЖЕБНЫЙ КОНТРАКТ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ КВАЛИФИКАЦИИ**

#### **YAKOVENKO NINA ALEXANDROVNA**

PHD in Law, teacher of the Department of Labor and social security law Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, [ninelkrutova@list.ru](mailto:ninelkrutova@list.ru)

### **LABOR CONTRACT AND OFFICE CONTRACT: PROBLEMS OF LEGAL QUALIFICATION**

***Аннотация.** В связи с продолжающейся в науке дискуссией о действии норм трудового и административного права в отношении государственных гражданских служащих в статье исследуется правовая природа служебного контракта. По мнению автора, служебный контракт является формой реализации права граждан на труд в условиях свободы труда, представляя собой особую разновидность трудового договора со специальным правовым регулированием.*

***Ключевые слова:** трудовой договор, трудовые отношения, служебный контракт, государственные гражданские служащие, свобода труда, трудовая функция, прохождение гражданской службы.*

***Review.** In connection with the ongoing debate in science on the impact of labor and administrative law on public civil servants, the article explores the legal nature of the service contract. According to the author, the service contract is a form of realization of the right of citizens to work in conditions of freedom of labor, representing a special type of labor contract with special legal regulation.*

***Keywords:** labor contract, labor relations, employment contract, civil servants, freedom of labor, labor function, civil service.*

После принятия Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон о государственной гражданской службе)<sup>1</sup> в правовой науке появился ряд исследований по вопросам соотношения понятий «служебный контракт» и «трудовой договор» как в историческом аспекте, так и в сфере нормативного правового регулирования<sup>2</sup>. Как правило, основное внимание в работах специалистов трудового права по данной теме уделено проблеме признания служебного контракта как разновидности трудового договора с определенными особенностями.

Служебный контракт, как и трудовой договор, предоставляет каждому право и возможность использовать свои способности в условиях свободы труда. Государственный гражданский служащий, обладая определенными знаниями и навыками в соответствии с квалификационными требованиями, соглашается

или отказывается от тех условий, на которых будет заключаться служебный контракт. Назначение служебного контракта помимо всего прочего состоит в том, чтобы обеспечить гарантии, освобождающие от исполнения обязанностей, не предусмотренных в нем.

По имеющемуся в литературе мнению, большинство условий служебного контракта с государственным гражданским служащим предопределено государством. Для договорного регулирования остаются немаловажные вопросы: трудовая функция, срок, время начала работы. Однако эти вопросы безальтернативны в смысле возможностей для их обсуждения, нет ни одного элемента, составляющего свободу договора<sup>3</sup>. В связи с чем, среди представителей административного права есть сторонники полного отказа от служебного контракта на государственной гражданской службе<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>2</sup> См.: Ершова Е.А. Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России / Рос. акад. правосудия. М.: Статут, 2008. С. 241-320; Коломоец Е.Е. Общее и особенное в трудовом договоре и служебном контракте, заключаемом с государственными гражданскими служащими: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 - трудовое право; право социального обеспечения / Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина. Москва, 2011.

<sup>3</sup> См.: Бондаренко Э.Н. Трудовой договор как основание возникновения правоотношения. СПб: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. С. 61.

<sup>4</sup> См.: Гришковец А.А. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 12. С. 55; Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих. М.: Статут, 1999. С. 28-29.

Возникает вопрос, является ли служебный контракт в полном смысле слова договором, если условия прохождения государственной гражданской службы регламентированы на законодательном уровне?

Свобода договора по российскому законодательству допускает определение многих его условий в нормативных правовых актах. Например, общие положения Трудового кодекса РФ (далее – ТК РФ)<sup>5</sup> предопределяют такие условия трудового договора, как норма рабочего времени, продолжительность ежегодных отпусков и др. У сторон договора есть возможность по своему усмотрению определять содержание условий договора, которые не регламентированы нормативными правовыми актами.

Свобода договора при заключении служебного контракта проявляется, на наш взгляд, в том, что реализуя свое право на свободный выбор профессии и рода деятельности граждане, претендующие на должность гражданской службы, добровольно заключают служебный контракт на условиях, содержание которых частично определено в нормативных правовых актах (например, служебное время, время отдыха), частично определяется по согласованию сторон (например, трудовая функция (должность)).

Представляется, что взаимное возложение на себя обязанностей двух сторон, закрепленное в одном документе, – наиболее надежный способ обеспечения стабильности отношений, в которые вступают стороны, а равно и порядка при их осуществлении, что чрезвычайно важно для института государственной гражданской службы.

Следует отметить, что служебный контракт, регулируя вид личного наемного труда, соответствует всем аспектам рассмотрения трудового договора, а именно его понимания как:

- 1) формы реализации права граждан на труд в условиях свободы труда;
- 2) основания возникновения и существования служебно-трудовых отношений.

Более того, служебный контракт входит в правовой институт, который объединяет нормы, регулирующие поступление на работу (службу), ее прохождение, изменение и прекращение отношений на гражданской службе.

В литературе есть точка зрения, согласно которой нормы ТК РФ, упоминающие заключение трудового договора, а не служебного контракта, не распространяются на государственных гражданских служащих, поскольку с ними заключается служебный контракт, а не трудовой договор<sup>6</sup>.

Полагаем, что данный вопрос требует более внимательного рассмотрения, так как имеет принципи-

альное значение для уточнения сферы действия норм ТК РФ.

Как известно, ТК РФ в главе первой, посвященной основным началам трудового законодательства, устанавливает, что действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется на государственных служащих с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами (ч. 7 ст. 11).

В свою очередь, в ст. 73 Закона о государственной гражданской службе указано, что федеральные законы, иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной этим законом.

Конституционный Суд РФ, разъясняя применение законодательства о труде к гражданским служащим, поясняет, что такой подход оправдан, с одной стороны, спецификой государственно-служебных отношений, обуславливающей необходимость установления специального правового статуса гражданского служащего, а с другой стороны – их сходством с трудовыми отношениями в той мере, в какой осуществление профессиональной деятельности предполагает обеспечение государственной защиты<sup>7</sup>. Отмечено, что лишение гражданских служащих государственной защиты, которая гарантируется действующим законодательством лицам, работающим по трудовому договору, недопустимо, поскольку в нарушение конституционных принципов равенства, справедливости и соразмерности не имеет разумного и объективного оправдания и не основано на особенностях государственной гражданской службы.

Большинство представителей как науки трудового, так и административного права признают, что гражданская служба – это комплексный институт. Комплексность проявляется в том, что ее регулирование объединяет в себе множество норм различных отраслей права (трудовое, административное, жилищное, налоговое и др.).

Таким образом, закрепление трудовых прав государственных гражданских служащих в иных федеральных законах помимо ТК РФ не должно приводить к изменению их отраслевой природы. Именно для трудового права свойственно, что отношения между представителем нанимателя и работниками по поводу организации и управления трудом, выступая как внутриколлективные, являются предметом трудового права. В то время как отношения гражданского служащего с гражданами, предприятиями и организациями в процессе исполнения должностных полномочий, определяют его положение во внешней среде, и являются предметом административного права<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.

<sup>6</sup> Чаннов С.Е. Направляете на работу за границу? Учитывайте особенности // Справочник кадровика. 2011. № 1. С. 78.

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2011 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33 и статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки В.Ю. Боровик» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (Ч. 5). Ст. 7333.

<sup>8</sup> Иванов С.А. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы / С.А. Иванов, Т.В. Иванкина, А.М. Куренной, С.П. Маврин, Е.Б. Хохлов // ЭЖ-Юрист. 2004. № 6. С. 4-10.

Сторонниками того, что именно трудовой договор является общим и главным основанием возникновения трудовых отношений как для рабочих, так и для государственных служащих, в разное время выступали Н.Г. Александров<sup>9</sup>, А.Е. Пашерстник<sup>10</sup>, Е.В. Холодова<sup>11</sup> и др.

Исследование правовой природы служебного контракта позволяет выделить следующие присущие ему признаки: он регулирует отношения, которые возникают между работником (гражданским служащим) и работодателем (нанимателем – государством в лице представителя – руководителя либо государственного гражданского служащего, наделенного соответствующими полномочиями); предметом является прохождение государственной гражданской службы, что связано с выполнением гражданским служащим трудовых обязанностей, обусловленных конкретной должностью; работа выполняется исключительно личным трудом; поведение гражданских служащих подчинено правилам служебного распорядка органа государственной власти, в котором состоит гражданский служащий; правоотношения строятся на возмездных началах.

С учетом имеющегося в ТК РФ определения трудового договора, под призмой указанных выше признаков, позволим сформулировать определение служебного контракта на государственной гражданской службе: это письменное соглашение между нанимателем (Российской Федерацией) в лице представителя (руководителя органа государственной власти либо государственного служащего, наделенного соответствующими полномочиями) и гражданином (гражданским служащим) о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы, по которому гражданин (гражданский служащий) обязуется лично исполнять обязанности по этой должности, а наниматель – обеспечить ему условия прохождения гражданской службы в соответствии с международными правовыми актами, российским законодательством и настоящим соглашением.

Трудовая функция на определенных должностях конкретизируется в должностных регламентах и заключенных служебных контрактах. При этом учитывается специфика деятельности органа государственной власти, уровень загруженности штатного состава и каждого служащего, содержание и сложность выполняемой работы.

Отдельные исследователи высказывают мнение, что соглашение о прохождении гражданской службы касается только гражданина, еще не являющегося

гражданским служащим, так как гражданский служащий уже взял на себя обязательства по прохождению гражданской службы, следовательно, для него прохождение службы не является предметом контракта<sup>12</sup>.

Между тем, прохождение гражданской службы – это процесс, включающий в себя совокупность юридических фактов, приводящих к изменению и прекращению служебных отношений гражданского служащего. Очевидно, что данный процесс не является универсальным и одинаковым для всех гражданских служащих. На момент приобретения правового статуса гражданским служащим невозможно раз и навсегда установить для него окончательные условия прохождения гражданской службы. В силу этого, назначение служебного контракта состоит в том, что он индивидуализирует условия прохождения государственной службы применительно к конкретному государственному служащему и замещаемой им должности.

Таким образом, как для гражданского служащего, так и для гражданина, впервые поступающего на гражданскую службу, регулирование в служебном контракте прохождения гражданской службы по конкретной должности имеет первостепенное значение. Определение в Законе о государственной гражданской службе в качестве предмета служебного контракта «прохождение гражданской службы» и «замещение должности гражданской службы» представляется обоснованным.

Специфика служебного контракта проявляется и в особом субъектном составе. В этой связи нельзя не отметить единство мнений, относительно произошедшего смешения в Законе о государственной гражданской службе понятий «наниматель» и «представитель нанимателя». Ряд авторов считает, что стороной контракта должен быть государственный орган, другие допускают признание в качестве стороны контракта государство как таковое.

Сторонники первой точки зрения отмечают, что государство в целом как работодатель может выступать только в «глобальном социально-экономическом плане»<sup>13</sup>. В признании государственного органа стороной служебного контракта нет ничего предосудительного<sup>14</sup>.

Аргументом в пользу признания государственного органа стороной служебного контракта является также то, что представитель нанимателя заключает контракт не от своего имени, а от имени представляемого лица. Согласно данной точке зрения им высту-

<sup>9</sup> Александров Н.Г. Советское трудовое право. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1950. С. 131.

<sup>10</sup> Пашерстник А.Е. К вопросу о советской государственной службе. В сб.: Вопросы советского административного права. Отв. ред. В.Ф. Коток. М.-Л.: Изд. АН СССР, 1949. С. 124.

<sup>11</sup> Холодова Е.В. Правовое регулирование труда государственных служащих: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 - трудовое право; право социального обеспечения / Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова. М., 1995. С. 92.

<sup>12</sup> Ульянова А.В. Служебный контракт и трудовой договор: общие черты и отличия (сравнительно-правовой анализ): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 - административное право; административный процесс, 12.00.05 - трудовое право; право социального обеспечения / ФГБОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации». М., 2013. С. 48.

<sup>13</sup> Нуртдинова А.Ф. Коллективно-договорное регулирование трудовых отношений в современной России: теоретические проблемы: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 – трудовое право; право социального обеспечения / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 1998. С. 117.

<sup>14</sup> Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 72.

пает государственный орган, с которым гражданский служащий вступил в служебные правоотношения<sup>15</sup>.

Представители альтернативной точки зрения считают, что государство, хотя и особый, но все же субъект права, так как подобно организации включает совокупность государственных служащих, находящихся в определенной иерархической взаимозависимости. По их мнению, способность государства быть работодателем является важнейшим условием и предпосылкой существования его в качестве субъекта<sup>16</sup>. Смысл обозначения в законодательстве государства как нанимателя заключается в том, чтобы придать отношениям на государственной службе большую стабильность.

Исходя из содержания действующего законодательства о государственной службе, нанимателем федерального государственного служащего признается Российская Федерация, государственного гражданского служащего субъекта РФ - соответствующий субъект РФ. Следовательно, стороной служебного контракта с гражданским служащим следует признавать государство в качестве нанимателя. Представитель нанимателя не может быть признан стороной служебного контракта, так как это противоречит понятию и природе представительства. Как известно, представителем нанимателя может быть руководитель государственного органа или иной государственный гражданский

служащий, наделенный соответствующими полномочиями.

Относительно второй стороны служебного контракта, отметим, что согласно ст. 23 Закона о государственной гражданской службе, другой стороной может выступать как гражданин, так и гражданский служащий. Подобное положение объясняется тем, что стороной служебного контракта может быть так же гражданский служащий, состоящий в кадровом резерве, который на момент заключения служебного контракта не замещает должность государственной гражданской службы.

Таким образом, служебный контракт является основанием возникновения отношений на государственной гражданской службе. Данные отношения имеют трудовую природу, так как складываются между представителем нанимателя и гражданским служащим по поводу осуществления им своей профессиональной деятельности, т.е. личного труда, и отвечают основным квалифицирующим признакам трудовых отношений.

Правовое регулирование указанных отношений и их оформление производится не только в соответствии с основными принципами трудового права, но и общими положениями ТК РФ. Оформляя указанные отношения, служебный контракт выполняет роль трудового договора, по сути, представляя собой его разновидность с определенными особенностями.

#### Библиографический список

1. Александров Н.Г. Советское трудовое право. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1950. – 400 с.
2. Бондаренко Э.Н. Трудовой договор как основание возникновения правоотношения. – СПб: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – 226 с.
3. Гришковец А.А. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. – 2001. – № 12. – С. 54-63.
4. Ершова Е.А. Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России. / Рос. акад. правосудия. – М.: Статут, 2008. – 668 с.
5. Иванов, С.А. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы / С.А. Иванов, Т.В. Иванкина, А.М. Куренной, С.П. Маврин, Е.Б. Хохлов // ЭЖ-Юрист. – 2004. – № 6. – С. 4-10.
6. Коломеец Е.Е. Общее и особенное в трудовом договоре и служебном контракте, заключаемом с государственными гражданскими служащими: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 - трудовое право; право социального обеспечения / Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина. М., 2011. – 168 с.
7. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учеб. для подготовки государственных служащих. – М.: Статут, 1999. – 592 с.
8. Нуртдинова А.Ф. Коллективно-договорное регулирование трудовых отношений в современной России: теоретические проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 – трудовое право; право социального обеспечения / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М., 1998. – 346 с.
9. Пашерстник А.Е. К вопросу о советской государственной службе. В сб.: Вопросы советского административного права. Отв. ред. В.Ф. Коток. – М.-Л.: Изд. АН СССР, 1949. – С. 97-133.
10. Петров А.Я. Служебный контракт // Кадровик. Трудовое право для кадровика. – 2010. – № 5. – С. 10-20.
11. Трудовое право России: учеб. / С.П. Маврин, М.В. Филиппова, Е.Б. Хохлов; под общ. ред. С.П. Маврин, Е.Б. Хохлова. – С.-Пб.: Изд. Дом С.-Пб. гос. ун-та, 2005. – 448 с.
12. Ульянова А.В. Служебный контракт и трудовой договор: общие черты и отличия (сравнительно-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 - административное право; административный процесс,

<sup>15</sup> Петров А.Я. Служебный контракт // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2010. № 5. С. 11-12.

<sup>16</sup> Трудовое право России: учеб. / С.П. Маврин, М.В. Филиппова, Е.Б. Хохлов; под общ. ред. С.П. Маврин, Е.Б. Хохлова. С.-Пб.: Изд. дом С.-Пб. гос. ун-та, 2005. С. 321.



---

12.00.05 - трудовое право; право социального обеспечения / ФГБОУВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации». – М., 2013. – 228 с.

13. Холодова Е.В. Правовое регулирование труда государственных служащих: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 - трудовое право; право социального обеспечения / Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. – М., 1995. – 230 с.

14. Чаннов С.Е. Направляете на работу за границу? Учитывайте особенности // Справочник кадровика. – 2011. – № 1. – С. 76-85.

15. Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. – 2005. – № 4. – С. 61-73.

**Рецензент:** Черепанцева Ю.С., и.о. заведующего кафедрой трудового права и права социального обеспечения Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

**ТРУДЫ ОРЕНБУРГСКОГО ИНСТИТУТА (филиала) МГЮА  
№ 4 (34) / 2017**

Подписано в печать 29.12.2017 г. Дата выхода в свет 16.02.2018 г.  
Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>8</sub>. Бумага офсетная. Свободная цена.  
Усл. печ. листов 19,00. Тираж 44. Заказ 6.

Адрес издателя: 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50.

Отпечатано в ООО ИПК «Университет».

Адрес: 460007, г. Оренбург, ул. М. Джалиля, 6.