

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

**ТРУДЫ  
ОРЕНБУРГСКОГО ИНСТИТУТА  
(филиала) МГЮА  
№ 5 (35) / 2018**

**ОРЕНБУРГ – 2018**

**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. заведующий кафедрой конституционного и международного права, к.ю.н., доцент
- БУКАЕВ Н.М. профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики, д.ю.н., профессор
- ВЕЛИКИЙ Д.П. заведующий кафедрой уголовно-процессуального права и криминалистики, к.ю.н., доцент
- ГУСЬКОВА А.П. профессор кафедры уголовного права и процесса Оренбургского государственного аграрного университета, 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
- ЖОЛОбОВА Г.А. заведующий кафедрой истории государства и права, д.ю.н., доцент
- КОНОВАЛОВ В.А. заведующий кафедрой административного и финансового права, к.ю.н., доцент
- ПЛОТНИКОВ А.И. заведующий кафедрой уголовного права и криминологии, д.ю.н., доцент
- ПОПОВ Е.Б. заведующий кафедрой иностранных языков, д.п.н., доцент
- САЛИЕВА Р.Н. заведующий лабораторией правовых проблем недропользования и экологии Института проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан, д.ю.н., профессор
- СОЛОДКАЯ М.С. заведующий кафедрой общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин, д.ф.н., профессор
- ТОМИНА А.П. заведующий кафедрой гражданского права и процесса, к.ю.н., доцент
- ЧЕРЕПАНЦЕВА Ю.С. заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения, к.ю.н., доцент
- ЩЕПАЧЕВ В.А. секретарь Совета (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области, д.ю.н., доцент
- ЭКИМОВА 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. № 5 (35). – Оренбург, 2018. – 145 с.

**ISSN 2073-8838**

Журнал «Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА» входит в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук (группа научных специальностей 12.00.00. – юридические науки).

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

#### **АРХИРЕЙСКАЯ Т.Ю.**

Правовая защита детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию ..... 3

#### **БЛИНОВА В.В.**

Уголовно-правовые меры по борьбе с экономической преступностью в послевоенные годы ..... 10

#### **ЖУКОВА С.М.**

К вопросу о принципах организации и функционирования органов исполнительной власти ..... 16

#### **ГАНИНА О.Ю.**

Опыт организации публичной власти на местах (на примере смешанной модели местного самоуправления) ..... 20

#### **ИВАНОВА М.А.**

Судебная защита местного самоуправления ..... 25

#### **КОЧЕТКОВА Е.А.**

Централизация как принцип функционирования механизма государства ..... 30

#### **СОКОЛОВА А.И.**

О систематизации субъектов, осуществляющих реализацию антикоррупционной политики на уровне местного самоуправления ..... 36

#### **СОКОЛОВА О.В.**

Конституционно-правовое регулирование выборов Президента Российской Федерации: современный этап ..... 41

#### **СОЛОДКАЯ М.С.**

Тенденции развития самозанятости и модели налогообложения самозанятых: международный опыт и российские перспективы ..... 45

#### **СТРЕЛЕЦ Ю.Ш.**

Патриотизм: бытовое и бытийное понимание ..... 50

#### **ШЕШУКОВА Г.В., АЛЕКСЕНКО М.А.**

Формирование российского миграционного законодательства в постсоветский период в контексте общественного мнения ..... 54

### Раздел второй

## ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

#### **БУЯНОВА Е.В., ТОНЯЕВА А.Д.**

Школьная медиация в системе восстановительного правосудия по гражданским делам в Российской Федерации ..... 62

#### **БУЯНОВА Е.В., ЧЕСТИНА А.А.**

Некоторые особенности рассмотрения судами дел о компенсации морального вреда с участием несовершеннолетних (по материалам судебной практики) ..... 70

#### **ЗАЛАВСКАЯ О.М.**

Сочетание различных видов имущественной ответственности оценщика в случае неналежащего качества оценочных услуг ..... 78

---

**ЗАЛАВСКАЯ О.М., ИВАННИКОВ Е.А.**

Корпоративный договор в императивной среде российского корпоративного права.  
Теоретические и политико-правовые аспекты совместимости ..... 85

**САТТАРОВА З.З.**

Присуждение компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок ..... 90

**ТОМИНА А.П., ПОНОМАРЕНКО Н.Д.**

Основания признания банкротом гражданина, не связанного с предпринимательской деятельностью ..... 96

**ЯНЕВА Р.Р.**

Процессуальные особенности рассмотрения судами дел по спорам о защите прав потребителей ..... 101

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

**АБУШАХМИНА Ф.**

Проблемные вопросы обеспечения законности и обоснованности прослушивания телефонных переговоров и снятия информации с технических каналов связи как оперативно-розыскных мероприятий ..... 110

**АРХИПОВА М.В., ЛАЗАРЕВА Ю.В., СИНЬКОВ Д.В.**

О некоторых причинах проявления коррупции на муниципальном уровне и пути их предупреждения .. 114

**ГРЕБНЕВА Н.Н.**

Применение медиации в российском уголовном процессе: проблемы теории и практики ..... 118

**ХАРЛАМОВ В.С., КЕМЕНЕВА Ю.В.**

Уголовная ответственность родителей за жестокое обращение с детьми в России и Финляндии:  
сравнительный анализ ..... 122

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

**РУЗАЕВА Е.М.**

Некоторые правовые аспекты спортивных споров ..... 127

**ТОЛОЧКОВА Н.Г.**

Оценка рекламы на предмет этичности ..... 132

**ШАДРИН С.А.**

Правовой статус Европейского уполномоченного по защите персональных данных ..... 136

## **Раздел пятый ВОПРОСЫ ПЕДАГОГИКИ И ИНОСТРАННОГО ЯЗЫКА В НЕЯЗЫКОВОМ ВУЗЕ**

**ИЛЬЮТЮК С.В.**

Фразеологические единицы в английском языке права ..... 141

---

## Раздел первый

# ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА, ПРАВА, ОБЩЕСТВА И ПОЛИТИКИ

**АРХИРЕЙСКАЯ ТАТЬЯНА ЮРЬЕВНА**

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

## ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ДЕТЕЙ ОТ ИНФОРМАЦИИ, ПРИЧИНЯЮЩЕЙ ВРЕД ИХ ЗДОРОВЬЮ И РАЗВИТИЮ

**ARKHIREYSKAIA TATIANA YURYEVNA**

PHD in Law, head of the Department of constitutional and international law Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimlsa.edu.ru

## LEGAL PROTECTION OF CHILDREN FROM INFORMATION, DOING HARM TO THEIR HEALTH AND DEVELOPMENT

***Аннотация.** В статье поднимаются проблемы современного информационно-телекоммуникационного влияния на несовершеннолетних, исследуются правовые основы обеспечения прав детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, предлагаются организационно-правовые механизмы защиты детей в сети «Интернет».*

***Ключевые слова:** права ребенка, интернет, несовершеннолетние, информация, причиняющая вред здоровью и развитию детей, интернет-зависимость.*

***Review.** The problems of modern information and telecommunication influence on minors rise, legal bases of protection of children from information doing harm to their health and development are investigated, organizational legal mechanisms of information support of the rights of the child in Internet network are offered in the article*

***Keywords:** the rights of the child, the Internet, Internet dependence, minors, information doing harm to health and development of children.*

Одним из важнейших национальных приоритетов Российской Федерации выступает обеспечение благополучного и защищенного детства<sup>1</sup>. Основополагающие международно-правовые акты, Конституция Российской Федерации, действующее федеральное законодательство гарантируют право ребенка на государственную защиту, помощь и создание комфортной доброжелательной среды для жиз-

ни детей, их физического, интеллектуального, психического, духовного и нравственного развития<sup>2</sup>.

Век высоких технологий неотъемлемым компонентом «защищенного детства», «комфортной и доброжелательной среды», безусловно, становится информационная безопасность.

Практика последних лет показывает, что государство в лице уполномоченных органов, правоза-

---

<sup>1</sup> О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы: Указ Президента Российской Федерации от июня 2012 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.03.2018).

<sup>2</sup> Ст. 25 Всеобщей Декларации прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.; ст. 6 Конвенции о правах ребенка: одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г.; ч. 1 ст. 38 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г., с поправками от 21 июля 2014 г.; Ст. 4 Федерального закона от 24 июля 1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», с изменениями от 28 декабря 2016 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.03.2018).

щитных механизмов, общественных организаций и научного сообщества планомерно внедряет комплекс законодательных мер по информационной безопасности ребенка, и в этом направлении наметились определенные позитивные сдвиги.

Вместе с тем проблемы, связанные с созданием защищенной информационной среды, сохраняют свою остроту и далеки от окончательного решения. Закон, к сожалению, часто не успевает за развитием информационных отношений, а законодатель не всегда видит тенденцию вовремя, следовательно, не может оперативно противостоять новым рискам пагубной продукции, ежеминутно появляющимся в сети.

Хаотичный, бессистемный поток информации гигантских масштабов берет в заложники несформировавшееся детское сознание, не позволяет детям критично и адекватно оценивать негативность информационно-психологического давления, сопротивляться его последствиям. Именно дети в силу их слабого контроля эмоциональной сферы относятся к категории самых уязвимых членов общества, максимально подверженных формированию интернет зависимости. Это обстоятельство детерминирует серьезные психологические проблемы у детей и подростков, жестокость, агрессию, девиантное поведение.

Сегодня в научный оборот уже прочно вошел термин «интернет-аддикция», означающий навязчивое, патологическое влечение использовать Интернет, сопровождающееся социальной дезадаптацией и выраженными психологическими симптомами. В многочисленных исследованиях ученые изучают типы интернет-зависимых подростков, стадии и формы аддикции, ее причины и последствия<sup>3</sup>.

Ежегодно растет количество детей, пострадавших от кибер-преступлений.

По данным криминальной статистики, серьезно увеличилось количество так называемых насильственных преступлений против половой неприкосновенности детей, предусмотренных ст. 134 УК РФ («Половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста») и ст. 135 УК РФ («Развратные действия»). К категории насильственных относятся действия, при которых отсутствовал непосредственный физический контакт с телом потерпевшего лица, включая действия, совершенные с использованием сети Интернет, иных информационно-телекоммуникационных сетей<sup>4</sup>.

К сожалению, сохраняет свой многолетний позитивный тренд ситуация с детскими и подростковыми суицидами, в том числе кибер-суицидами, как разновидностью индивидуального или группового самоубийства, совершаемого с использованием интернет-ресурсов.

В 2016 г. в результате суицида в России погибло 720 подростков, что по сравнению с 2015 г. (460 чел.) выше на 60%. Как указывает А.И. Бастрыкин, сегодня речь идет уже не только о тех мотивах, которые традиционно считались причиной суицидов (несчастливая любовь, проблемы в семье, в общении со сверстниками, неуспеваемость в школе), но и о психологической обработке подростков в так называемых группах смерти<sup>5</sup>.

В 2015-2017 гг. Российскую Федерацию и страны постсоветского пространства стремительно охватили интернет-игры «Синий кит», «Тихий дом», «Беги или умри», получившие название «группы смерти». Используя жесткий психологический шантаж, угрозы и депривацию сна, они легко подталкивали детей и подростков к суициду<sup>6</sup>.

За пять лет (2012-2017 г.) Роспотребнадзор провел оценку материалов, размещенных на 13000 страницах сайтов, поступивших на экспертизу, из которых в 98 % случаев были приняты решения о наличии запрещенной к распространению информации. Анализ таких материалов показал, что 75 % материалов, пропагандирующих суицидальное поведение среди подростков (описания, фото и видео демонстрации способов и средств совершения самоубийства, а также призывы к совершению самоубийства) размещается на страницах открытых и закрытых групп пользователей в социальных сетях. При этом количество участников в популярных среди подростков группах насчитывает сотни тысяч, а иногда и более миллиона пользователей<sup>7</sup>.

Новой формой угрозы безопасности ребенка становится кибербуллинг, или кибермоббинг (интернет-травля) – намеренное запугивание, оскорбление, угрозы, шантаж с помощью современных средств коммуникаций, посредством электронной почты, программ для мгновенного обмена сообщениями (WhatsApp, Viber), а также путем распространения через социальные сети или через видеопорталы (Youtube) ложной информации<sup>8</sup>.

Печально, но Российская Федерация занимает первое место в мире по масштабности интернет-травли детей. По словам Уполномоченного по пра-

<sup>3</sup> Кузнецова А.В. Интернет-аддикция как форма саморазрушающего поведения детей и подростков // Профилактика саморазрушающего поведения детей и подростков: история, теория и практика. Материалы Международной научно-практической конференции. Орехово-Зуево, 2017. С. 80-83; Флорова Н.Б. Экология современного детства: приоритетные направления научных исследований за рубежом // Современная зарубежная психология. 2016. Том 5. № 2. С. 11-23.

<sup>4</sup> Бастрыкин А.И. Преступления против несовершеннолетних в интернет-пространстве: к вопросу о виктимологической профилактике и уголовно-правовой оценке // Всероссийский криминологический журнал. 2017. Т. 11. № 1. С. 7.

<sup>5</sup> Бастрыкин А.И. Указ. соч. С. 8.

<sup>6</sup> Подробнее см.: Малахова Н.В., Малышева О.А. Правовые вопросы информационной безопасности в сфере защиты несовершеннолетних от побуждения к суициду // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. С. 18-21.

<sup>7</sup> О деятельности Роспотребнадзора по предотвращению самоубийств среди детей и подростков. URL: [http://11.gospotrebnadzor.ru/rss\\_all/-/asset\\_publisher/Kq6J/content/id/382348](http://11.gospotrebnadzor.ru/rss_all/-/asset_publisher/Kq6J/content/id/382348) (дата обращения 16.03.2018).

<sup>8</sup> Смирнова А.А., Захарова Т.Ю., Синогина Е.С. Кибугрозы безопасности подростков // Научно-педагогическое обозрение. 2017. № 3 (17). С. 99-107.

вам ребенка Анны Кузнецовой, сегодня это явление приобрело большой масштаб, часто травля становится публичной, выходит за пределы школы. По данным Регионального общественного центра интернет-технологий (РОЦИТ), в 2017 г. почти половина российских подростков подвергались кибербуллингу<sup>9</sup>.

Отношения, связанные с защитой детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию регулирует Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», с изменениями от 1 мая 2017 г.<sup>10</sup>.

Закон устанавливает базовые положения правовой защиты детей в информационной среде: определяет виды запрещенной информации, вводит классификацию информационной продукции и требования к ее обороту, закрепляет возрастные цензы допуска к получению информации (до 6 лет, 6+, 12+, 16+), содержит общие требования к экспертизе информации, основы государственного надзора и общественного контроля в сфере информационной безопасности детей.

Сфера действия закона распространяется на продукцию средств массовой информации, печатную, аудиовизуальную продукцию, программы для ЭВМ и базы данных, а также информацию, распространяемую посредством зрелищных мероприятий, информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», и сетей подвижной радиотелефонной связи.

К запрещенным видам информации, причиняющей вред ребенку, законодатель отнес продукцию, представляющую угрозу жизни и здоровью детей; побуждающую к самоубийству; вызывающую у детей желание употребить наркотические средства, психотропные вещества, табачные изделия, алкогольную и спиртосодержащую продукцию; принять участие в азартных играх; заниматься проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством; допускающую насилие и жестокость по отношению к людям или животным; отрицающую семейные ценности; пропагандирующую нетрадиционные сексуальные отношения; формирующую неуважение к родителям и (или) другим членам семьи; оправдывающую противоправное поведение; содержащую нецензурную брань; информацию порнографического характера; продукцию, вызывающую у детей страх, ужас, панику и др.

Правовой режим информации, нормативные основы ее поиска, получения, передачи, производства и распространения, организационные и технические меры защиты и безопасности выступают предметом Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и

о защите информации», с изменениями от 31 декабря 2017 г.<sup>11</sup>.

Резонансные случаи самоубийства подростков обусловили дополнение УК РФ в июне 2017 г. двумя новыми статьями (ст. 110.1 УК РФ «Склонение к совершению самоубийства или содействие совершению самоубийства» и ст. 110.2 УК РФ «Организация деятельности, направленной на побуждение к совершению самоубийства»), имеющими своей целью «создание мер, способствующих предотвращению самоубийств среди детей и борьбы с различными формами содействия суицидам»<sup>12</sup>.

Несмотря на внешнюю достаточность правовой базы, регулирующей безопасность детей в информационном поле, отметим существенные, на наш взгляд, недоработки и пробелы государственно-правовой защиты детей от противоправного контента и преступных посягательств на жизнь и здоровье подрастающего поколения.

1. Понятийно-категориальный аппарат Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» не раскрывает содержание большинства терминов, относящихся к запрещенной информации. В их числе «азартные игры», «бродяжничество», «попрошайничество», «семейные ценности», «неуважение к родителям и (или) другим членам семьи», «нетрадиционные сексуальные отношения», «нецензурную брань», «бранные слова и выражения, не относящиеся к нецензурной брани», «информация порнографического характера», «антиобщественное действие».

Названная проблема в конечном итоге отражается на правоприменительной практике, вызывает неблагоприятные последствия, имеющие решающее значение для классификации информации.

2. Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. предусматривает, что классификация информационной продукции осуществляется ее производителями и (или) распространителями самостоятельно (п. 1 ст. 6).

Диспозитивность данной нормы вызывает у нас серьезные претензии. Каким образом, например, создатель бытового видео, набравшего миллионы просмотров, может знать особенности психологического восприятия содержащейся в ней информации детьми определенной возрастной категории, тем более объективно оценить вероятность причинения вреда здоровью или развитию детей? Представляется, что большинство распространителей информации даже не подозревают о необходимости данной классификации.

3. Очевидной законодательной трансформации в сторону императивности требует п. 1 ст. 6 Фе-

<sup>9</sup> Кузнецова обеспокоена детским буллингом в интернете // URL: <http://tass.ru/obschestvo/4292749> (дата обращения: 19.03.2018).

<sup>10</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.03.2018).

<sup>11</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.03.2018).

<sup>12</sup> Пояснительная записка к проекту «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных механизмов противодействия деятельности, направленной на побуждение детей к суицидальному поведению» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.03.2018).

дерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», закрепляющий, что сайт в «Интернете», не зарегистрированный как СМИ, *может* (курсив наш – А.Т.) содержать знак информационной продукции об ограничении ее распространения среди детей. При этом классификация сайтов осуществляется их владельцами самостоятельно.

Сегодня в Интернете более 1 млрд. национальных и иностранных сайтов и, безусловно, лишь малая их часть зарегистрирована как СМИ в Российской Федерации<sup>13</sup>.

4. По смыслу п. 1 ст. 10.1 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» к организаторам распространения информации, осуществляющим «прием, передачу, обработку электронных сообщений» законодатель относит социальные сети. Однако под это определение формально подпадают и владельцы сайтов, на которых есть форум или у посетителей есть возможность оставлять комментарии.

Складывается впечатление, что организаторы распространения информации в сети не несут ответственности за размещение на своей странице противоправной информации, так как они не обязаны осуществлять мониторинг, или проверять содержание инфо-продукции, выкладываемой на их электронных площадках. При этом уголовная, либо административная ответственность за наличие на сайте запрещенной, или ограниченной информации в отношении организаторов не предусмотрена.

По данным опроса Фонда общественного мнения, в 2017 г. социальными сетями пользовалось 99 % молодежи («ВКонтакте» 94 %, «YouTube» – 54 %, «Инстаграмм» – 53 %, «Одноклассники» – 23 %) <sup>14</sup>.

Анализ контента наиболее популярной социальной сети «ВКонтакте», проведенный Т.А. Макаровой, К.И. Ульяновой, показал, что большая его часть содержит нецензурную лексику. При этом по Правилам пользования социальной сетью страницы пользователей не проверяются и не редактируются администрацией сайта. Увеличилось количество порнографических материалов, которые размещаются в общедоступных группах. Растет число пользователей групп, пропагандирующих употребление алкоголя и табака. До сих пор действуют группы, вовлекающие подростков в «трейнерфинг» (проезд на крыше поезда) или иные виды смертельно опасного «зацепинга». Социальная сеть «ВКонтакте» содержит материалы эк-

стремистского характера. Изобилует количество азартных игр (рулетка, казино, игровые автоматы) <sup>15</sup>.

Проведенный нами анализ видеохостинга «YouTube» выявил аналогичную ситуацию. Так, в ноябре 2017 г. почти 130 тысяч просмотров набрало видео, где маленькая девочка при активном одобрении мамы выражается нецензурной бранью в адрес бабушки. Правила «YouTube» подтверждают, что «порой наши пользователи переступают черту... мы говорим о грубых нарушениях, которые приводят к удалению контента...оставляйте жалобы на оскорбительный контент и агрессивное поведение пользователей...». На усмотрение видеохостинга могут «...налагаться ограничения по возрасту». Правила запрещают «публиковать контент, пропагандирующий акты террора...», но если ваше видео носит документальный характер и вы сопроводите его соответствующим контекстом, то, скорее всего, мы не будем его удалять...» <sup>16</sup>.

Таким образом, безответственность организаторов распространения информации за мониторинг и контроль передаваемой информации серьезно подрывает юридическое значение самого института информационной безопасности, способствует созданию эффективной среды для распространения противозаконного контента.

5. Сегодня отсутствует единый государственный подход в создании административных и организационных механизмов фильтрации распространяемой в сети образовательной информации. В числе правовых способов «дозирования» информации, Е.Д. Быкова видит создание Единого информационного портала, который будет представлять собой локальную школьную сеть с исключенным доступом к небезопасным сетевым ресурсам, а также Единого бесплатного хостинг-провайдера, на котором будут содержаться собственный поисковик, будут размещаться материалы, необходимые для учебы <sup>17</sup>.

6. Огромную роль в вопросах информационной защиты играют профилактические меры воспитательного и пропагандирующего характера. Сегодня любознательной и гиперинформированной детской аудитории нужен качественный альтернативный контент, и не только в виртуальном мире, но и в офлайне. Им могло бы стать доступное и бесплатное дополнительное образование. Важнейшим направлением является стимулирование к новым формам родительского контроля, позволяющим устанавливать ограничения доступа детей к информационной инфраструктуре.

<sup>13</sup> По сведениям компании Netcraft, занимающейся интернет аналитикой, в сентябре 2017 г. количество работающих сайтов и блогов в мире составило более 1-го миллиарда 23-х миллионов точек // Количество сайтов превысило миллиард. URL: <http://webexpertu.ru/novosti/kolichestvo-sajtov-v-internete-prevysilo-milliard.html#ixzz5Ajh4o0BD> (дата обращения: 21.03.2018).

<sup>14</sup> Онлайн-практики россиян: социальные сети. URL: <http://fom.ru/SMI-i-internet/12495> (дата обращения: 21.03.2018).

<sup>15</sup> Макарова Т.А., Ульянова К.И. Некоторые проблемы правовой регламентации защиты несовершеннолетних от информации, причиняющей вред их нравственному здоровью и развитию, в сети Интернет // Актуальные вопросы современной науки: сборник статей по материалам VII международной научно-практической конференции. В 3-х частях. Минск, 2017. С. 168-178.

<sup>16</sup> Правила и безопасность на YouTube. URL: <https://www.youtube.com/intl/ru/yt/about/policies/#community-guidelines> (дата обращения 20.03.2018).

<sup>17</sup> Быкова Е.Д. Проблемы правового регулирования информационной безопасности несовершеннолетних в сети «Интернет» // Научная гипотеза. 2017. № 4. С. 95-100.

---

2018-2027 гг. в России официально объявлены Десятилетием детства»<sup>18</sup>. С уверенностью можно говорить, что для обеспечения здорового и счастливого детства нужна единая государственная политика в информационном пространстве, основанная на

строгих императивных регуляторах распространения информации, оперативном выявлении новых форм вовлечения детей в деструктивное поведение в интернет-сети, согласованном межведомственном взаимодействии уполномоченных органов.

#### Библиографический список

1. Бастрыкин А.И. Преступления против несовершеннолетних в интернет-пространстве: к вопросу о виктимологической профилактике и уголовно-правовой оценке // Всероссийский криминологический журнал. – 2017. – Т. 11. – № 1. – С. 5-12.
2. Быкова Е.Д. Проблемы правового регулирования информационной безопасности несовершеннолетних в сети «Интернет» // Научная гипотеза. – 2017. – № 4. – С. 95-100.
3. Кузнецова А.В. Интернет-аддикция как форма саморазрушающего поведения детей и подростков // Профилактика саморазрушающего поведения детей и подростков: история, теория и практика: материалы Международной научно-практической конференции. – Орехово-Зуево, 2017. – С. 80-83.
4. Макарова Т.А., Ульянова К.И. Некоторые проблемы правовой регламентации защиты несовершеннолетних от информации, причиняющей вред их нравственному здоровью и развитию, в сети Интернет // Актуальные вопросы современной науки: сборник статей по материалам VII международной научно-практической конференции. В 3-х частях. – Минск, 2017. – С. 168-178.
5. Малахова Н.В., Малышева О.А. Правовые вопросы информационной безопасности в сфере защиты несовершеннолетних от побуждения к суициду // Вестник Московского университета МВД России. – 2017. – № 5. – С. 18-21.
6. Смирнова А.А., Захарова Т.Ю., Синогина Е.С. Кибегрозы безопасности подростков // Научно-педагогическое обозрение. – 2017. – № 3 (17). – С. 99-107.
7. Флорова Н.Б. Экология современного детства: приоритетные направления научных исследований за рубежом // Современная зарубежная психология. – 2016. – Том 5. – № 2. – С. 11-23.

**Рецензент:** Борисов Я.Е., доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н.

---

<sup>18</sup> Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 г. № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.03.2018).

## **БЛИНОВА ВЕРА ВЛАДИСЛАВОВНА**

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

# **УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПО БОРЬБЕ С ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ В ПОСЛЕВОЕННЫЕ ГОДЫ**

## **VERA VLADISLAVOVNA BLINOVA**

Candidate of historical sciences, Associate Professor of History of State and Law Chair  
Orenburg Institute (branch) of University after O.E. Kutafin (MSLA), 460000, Russia,  
Orenburg, Komsomolskaya Street, 50

# **CRIMINAL LAW MEASURES TO FIGHT ECONOMIC CRIME IN THE POST-WAR PERIOD**

**Аннотация.** В статье рассматривается содержание уголовно-правовых мер по борьбе с экономической преступностью в послевоенные годы (1945 – 1953 гг.). Представлены оценка уголовного законодательства, а также тенденции его дальнейшего развития. Анализируются нормативно-правовые акты, направленные на борьбу с хищениями государственной собственности и спекуляцией.

**Ключевые слова:** борьба с преступностью, экономическая преступность, хищение государственной собственности, спекуляция, охрана государственной собственности.

**Review.** The article touches upon the matter of Criminal law in the post-war period (1945-1953). It gives the evaluation to Criminal law and trends of it further developments. The regulations to fight embezzlement of state property and speculation are thoroughly analyzed.

**Keywords:** fight to crime, economic crime, state property embezzlement, speculation, protection of state property.

Конституция 1936 г. закрепила неприкосновенность социалистической собственности — экономического фундамента государства, что являлось законодательной основой для расширения возможностей органов внутренних дел в борьбе с хищениями государственной собственности.

Под экономической преступностью понимаются преступления, направленные против экономических основ государства (мошенничество, хищения, спекуляция, злоупотребления и т.д.). Однако общего уголовно-правового и криминалистического понятия «экономическая преступность» до настоящего времени не выработано. С точки зрения В.В. Хилюты<sup>1</sup>, отсутствие единого представления о понятии экономических преступлений (хозяйственных преступлений, преступлений в сфере экономической деятельности) в науке уголовного права имеет объективное объяснение. Уголовное законодательство в этой сфере подвергалось значительно большим изменениям, чем любые другие его нормы. Многочисленные изменения были обусловлены быстрым реагированием уго-

ловного закона на изменения экономической политики государства, которая на протяжении многих лет отличалась нестабильностью.

В действующем в настоящее время Уголовном кодексе РФ законодатель выделил экономические преступления в раздел VIII («Преступления в сфере экономики»), который содержит следующие главы: «Преступления против собственности», «Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях». Преступления против собственности не дифференцируются в зависимости от формы собственности, на которую осуществляется преступное посягательство.

Проблемы борьбы с экономической преступностью в чрезвычайных условиях войны и в послевоенный период разработаны достаточно глубоко в современной науке. Исследователи изучают следующие вопросы: причины роста экономической преступности (хищений государственной и личной собственности, спекуляции и др.); формы и методы правоохранительных органов в ликвидации данных явлений; развитие законодательной базы<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Хилюта В. В. Онтология экономической преступности: от определения к выявлению существенных признаков // Lex russica. 2013. № 5. С. 528-541.

<sup>2</sup> См.: Блинова В.В., Хисамутдинова Р.Р. Великая Отечественная война и органы НКВД Южного Урала. Оренбург: Изд-во ОГПУ, 2007; Емелин С.М. Основные направления противодействия общеуголовной и экономической преступности на Южном Урале во второй половине 1940-х – начале 1950-х годов // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2013. № 17 (308). С. 85-89; Пашин В.П., Кондакова С. В. Общие вопросы борьбы со спекуляцией сельхозпродуктами в СССР // Известия юго-западного государственного университета. 2010. № 4 (33). С. 143-145; Богданов С. В. Спекуляция в СССР (1945 – 1953 гг.): причины, масштабы, особенности // Известия Алтайского государственного университета. 2009. № 4. С. 16-21 и др.

Сложности, вызванные войной, привели к нехватке продуктов питания, нормированной системе распределения товаров. Данные обстоятельства определили рост преступности по следующим составам: разбой, грабеж, кража, хищения государственной и личной собственности, спекуляция, преступность несовершеннолетних.

Советскому Союзу за период Великой Отечественной войны был нанесен огромный материальный ущерб, который составил 2 триллиона 569 млрд. рублей<sup>3</sup>. В марте 1946 г. сессия Верховного Совета СССР приняла Закон СССР о четвертом пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства, что подчеркивало ответственность всех субъектов хозяйственной деятельности в деле ликвидации последствий оккупации. В этих условиях приоритетным объектом преступных посягательств явилась экономика. Действующие в сфере экономики преступные группы распространяли свое влияние на ключевые отрасли и направления экономической деятельности, включая промышленность, торговлю, сельское хозяйство, финансы. Опасность имущественных и хозяйственных преступлений заключалась не только в причинение имущественного материального ущерба обществу и гражданам, но и в способности привести к дестабилизации экономической системы в целом, что вело к срыву выполнения плана четвертой пятилетки и необходимости принятия помощи бывших союзников по антигитлеровской коалиции. Таким образом, борьба с экономической преступностью являлась необходимым условием не только для осуществления экономических преобразований, но и определяла судьбу дальнейшего развития страны в целом.

Судам предписывалось рассматривать дела о хищениях и спекуляции по первой инстанции в краевых, областных судах и верховных судах союзных и автономных республиках.

Криминологический анализ послевоенной экономической преступности позволяет выделить ее основные черты:

- наличие широких, разветвленных и глубоко законспирированных связей в промышленности, торговле, банковской сфере, сельском хозяйстве;
- основными путями осуществления преступной экспансии были: хищения в промышленности и сельском хозяйстве;
- растраты; спекуляция; изготовление и хранение самогона для сбыта, а равно торговля им в виде промысла; обвешивание и обмеривание покупателей; фальшивомонетничество; учреждение и деятельность лжекооперативов и др.

Основными методами хищений в промышленности являлись: неправильная отбраковка, исполь-

зование недостатков внутриведомственного и складского учета, составление бестоварных документов на потребителя, создание излишков путем недогрузки и др. способы.

Одной из причин хищений являлось халатное отношение к охране промышленных товаров. В июле 1946 г. в связи с неоднократными случаями хищений товарно-материальных ценностей со складов и магазинов г. Чкалова, органами милиции УМВД Чкаловской области была произведена проверка охраны предприятий, складов и магазинов по г. Чкалову. В результате проверки были установлены факты проявления исключительной безответственности со стороны руководителей предприятий, учреждений и материально ответственных лиц в деле охраны от расхищения государственной собственности. В большинстве сторожа были застигнуты проверкой спящими, некоторые отсутствовали на рабочем месте и находились у себя дома, многие сторожа являлись инвалидами, а некоторые даже по зрению<sup>4</sup>.

По результатам проверки проводились оперативные совещания руководящих городских органов, в отношении виновных приняты строгие меры взыскания. Однако случаи расхищения государственной собственности в Чкаловской области продолжали иметь место: за первое полугодие 1946 г. по всем делам о хищениях и растратах было предано суду 2319 человек<sup>5</sup>. В области окончено 73 следственных дела по фактам разбазаривания и расхищения продовольственных и промышленных товаров, по ним предано суду 104 человека<sup>6</sup>. В 1948 г. на работников промышленных предприятий было возбуждено 52 уголовных дела за расхищение государственной собственности, по ним арестовано 40 человек; на работников мясомолочной промышленности 133 уголовных дела и арестовано 101 человек; на работников Министерства заготовок 254 уголовных дела и арестовано 226 человек<sup>7</sup>. В 1949 г. на работников колхозов и совхозов было возбуждено 1023 уголовных дела и арестовано 523 человека, в госторговле за этот год было возбуждено 85 уголовных дел и арестовано 45 человек<sup>8</sup>. Таким образом, наибольшее количество уголовных дел за разбазаривание и расхищение государственной собственности было возбуждено на членов колхозов и совхозов, а также работников Министерства заготовок. Следует отметить, что Чкаловская область в исследуемый период являлась преимущественно аграрным регионом, поэтому необходимо учитывать соразмерность развития аграрного и промышленного сектора экономики в конце 1940-х – начале 1950-х гг.

Большое распространение получило хищение хлеба. Расхитители использовали следующие способы создания резервов для хищения: укрывали от учета

<sup>3</sup> Министерство внутренних дел. 1802-2002. Исторический очерк. М.: Объединенная редакция МВД России, 2004. С. 415.

<sup>4</sup> Оренбургский государственный архив социально-политической истории (ОГАСПИ). Ф. 371. Оп. 10. Д. 146. Л. 6.

<sup>5</sup> Государственный архив Оренбургской области (ГАОО). Ф. Р-1308. Оп. 1. Д. 90. Л. 50.

<sup>6</sup> ОГАСПИ. Ф. 371. Оп. 11. Д. 192. Л. 47.

<sup>7</sup> ОГАСПИ. Ф. 371. Оп. 13. Д. 903. Л. 29.

<sup>8</sup> ОГАСПИ. Ф. 371. Оп. 13. Д. 903. Л. 29.

собранный урожай, гарнцевый сбор, скот и его продукцию; уменьшали нормы посадки семенных материалов; завышали количество засеянных площадей; списывали похищенное зерно по фиктивным документам на отходы и другие естественные потери; обвешивали получателей и сбытчиков хлеба; завышали процент влажности; выписывали бестоварные квитанции сбытчикам продукции и подделывали их; недогружали зерно в тару для транспортировки; составляли фиктивные акты на недостачу зерна в поступившем транспорте и другими способами. Наибольшее количество хищений хлеба происходило в период уборки урожая и хлебозаготовок. Совет Министров СССР и ЦК ВКП (б) 27 июля 1946 г. принял постановление «О мерах по обеспечению сохранности хлеба, недопущению его разбазаривания, хищения и порчи», а также 25 октября 1946 г. – «Об обеспечении сохранности государственного хлеба». В соответствии с данными постановлениями правоохранительные органы должны были обеспечивать сохранность и неприкосновенность государственного и общественного имущества<sup>9</sup>. Самые крупные и организованные хищения хлеба совершались с участием материально ответственных лиц, а в некоторых случаях и руководящих работников колхозов. Так, например, охранник тока колхоза имени Смолина Соль-Илецкого района Чкаловской области с начала уборки стал заниматься хищением зерна, затем совместно с ним стали заниматься хищением его родственники. О фактах хищения стало известно другим колхозникам, которые в ночное время группами по 5-6 человек приходили на ток и в присутствии Мироненко набирали в мешки по 20-30 кг зерна. В результате в группе расхитителей оказалось 30 колхозников.

Хищения зерна осуществлялись не только с зернохранилищ. Комбайнер, штурвальный и трактористы, работая на уборке в колхозе имени Колесника, высыпали из бункера рожь, укрыли ее соломой, а затем развозили по домам<sup>10</sup>.

Хищения осуществлялись также и во время транспортировки. Бригадир был направлен в с. Покровка на подводе. Воспользовавшись доверием вековщика тока, он насыпал на подводу на 60 кг зерна больше, чем было указано в накладной. По пути он заехал домой и отсыпал 60 кг зерна, которые при обыске было изъято<sup>11</sup>.

В результате в Чкаловской области в 1946 г. с начала уборочной кампании, т.е. с 27 июля по 11 сентября, за хищение зерна было возбуждено 195 уголовных дел, по которым привлекли 374 человека, 178 из них было арестовано. По вскрытым случаям всего, за этот период, было похищено зерна 39 720 кг, изъято у расхитителей 36 746 кг<sup>12</sup>. С началом уборочной кампании по колхозам и совхозам было выявлено и отстранено из лиц, охранявших, принимав-

ших и занимавшихся транспортировкой зерна, ранее судимых и не внушавших доверия, 349 человек, из них: охранников – 199, возчиков зерна – 88, кладовщиков – 62 человека<sup>13</sup>.

28 июля 1946 г. выходит постановление Совета Министров СССР и ЦК ВКП (б) «О мерах по обеспечению сохранности хлеба, недопущению его разбазаривания, хищения и порчи», а также соответствующие приказы Министерства заготовок СССР.

В послевоенные годы устанавливались случаи хищений в системе «Заготзерно». Так, в Половинском районе Курганской области заведующая глубинным пунктом расхитила 900 пудов зерна. Всего за 1947 г. в Курганской области по данным МВД было украдено 3240 пудов государственного хлеба<sup>14</sup>.

При производстве по экономическим делам нередко возникали основания для возвращения возбужденного дела на доследование, т.е. для устранения и доработки материалов уголовного дела, которые направлялись в суд для рассмотрения и принятия решения. Основной причиной возвращения дел на доследование являлась неполнота, а в ряде случаев недоброкачество ревизионных материалов. Суды в таких случаях требовали производства дополнительных ревизий, бухгалтерских экспертиз.

Однако на местах отсутствовали профессиональные ревизионные кадры для укомплектования ревизионных комиссий сельпо, колхозов и других хозяйственных органов. Наиболее сложной была ситуация в освобожденных от немецкой оккупации районов.

Одним из основных видов следственной работы по хозяйственно-экономическим делам являлось проведение обысков. Нередко это позволяло возместить причиненный ущерб уже на этапе предварительного следствия.

Надзор за следственной работой сотрудников милиции осуществляли органы прокуратуры. В их задачу входила проверка на законность и обоснованность, принимаемых милицией решений, а также обобщение практики и практическая помощь в разрешении наиболее трудных дел.

Стоит отметить, что следователи и работники органов дознания органов внутренних дел не были подчинены в административном отношении прокурору. За непосредственную организацию работы по расследованию преступлений следователями и лицами, производившими дознание, этой системы несли ответственность их руководители – начальники городских районных отделов. В то же время прокурор, осуществляя надзор за расследованием преступлений в органах внутренних дел, имел возможность оказывать на организацию расследования в органах внутренних дел определенное воздействие.

<sup>9</sup> ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 1. Д. 286. Л. 229 – 233.

<sup>10</sup> ОГАСПИ. Ф. 371. Оп. 13. Д. 903. Л. 29.

<sup>11</sup> ОГАСПИ. Ф. 371. Оп. 13. Д. 903. Л. 29.

<sup>12</sup> ОГАСПИ. Ф. 371. Оп. 15. Д. 152. Л. 54.

<sup>13</sup> ОГАСПИ. Ф. 371. Оп. 15. Д. 152. Л. 54.

<sup>14</sup> Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 122. Д. 168. Л. 153-154.

В советской правовой теории в вопросе охраны от преступных посягательств на собственность интерес представляет подход разграничения личного и общественно-государственного имущества. И.Г. Сапожников<sup>15</sup> отмечает, что «хищение личного имущества граждан, сданного на хранение государственной или общественной организации, квалифицируется, по общему правилу, как хищение государственного или общественного имущества. Соображения, в силу которых применяются именно такая квалификация, сводятся к тому, что государственная или общественная организация в случаях кражи или иного хищения сданного им на хранение личного имущества граждан (например, гардероб, ломбард), несет перед гражданами материальную ответственность и возмещают ущерб из государственных или общественных средств».

Государство усилило борьбу с экономической преступностью после проведения денежной реформы. В этот период времени на сотрудников правоохранительных органов возлагались следующие задачи: выявление преступного замысла, подготовки к совершению разбойных нападений, краж денежных знаков нового образца; хищения с использованием должностного положения; проверки через отделения Госбанка поступления денежных сумм от организаций и предприятий и др.

4 июня 1947 г. в целях усиления борьбы с хищениями приняты Указы Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении охраны личной собственности граждан» и «Об уголовной ответственности за хищение государственного и общественного имущества». В связи с изданием последнего Указа, утратили силу I и II части Закона от 7 августа 1932 г., который утратил силу в 1961 г., ст. 1 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 10 августа 1940 г. «Об уголовной ответственности за мелкие кражи на производстве и хулиганство»; статьи 59 – За, 116, 162, 165, 166, 166а, 167, ч. 2 ст. 169 УК РСФСР и соответствующие статьи кодексов союзных республик. Данный Указ предусматривал уголовную ответственность не только за совершение кражи, присвоения, растраты или иного имущества, но и за недонесение органам власти о достоверно известном готовящемся или совершенном хищении государственного или общественного имущества. В соответствии с данным указом предусматривалось три состава преступления:

- 1) хищение государственного имущества, по которому предусматривалось заключение в исправительно-трудовой лагерь на срок от 7 до 10 лет – простой состав и от 10 до 20 лет – квалифицированный;
- 2) хищение колхозного, кооперативного и другого общественного имущества, по которому предусматривалось заключение в исправительно-трудовой лагерь на срок от 5 до 8 лет – простой состав и от 8 до 20 лет – квалифицированный;

3) недонесение о квалифицированном хищении.

В кодексах союзных республик были отменены статьи, которые предусматривали дифференцированные виды хищений общественной и государственной собственности и соответствующие им наказания. Однако унификация состава данного преступления привела к возникновению определенных трудностей в судебной практике, а также к произволу в принятых судебных решениях. 10 января 1955 г. вышел Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об уголовной ответственности за мелкие хищения государственного и общественного имущества», который снизил наказания за мелкие хищения.

Для борьбы с преступлениями в сфере экономики широко применялась работа с агентурой, которая пополнялась за счет вербовки квалифицированной агентуры из числа коммерческих работников, экспедиторов, заведующих и сотрудников магазинов и заготовительных организаций, экономистов, бухгалтеров, товароведов.

Острая нехватка продуктов питания создавала условия для махинаций с продуктовыми карточками. Отдельные должностные лица совершали правонарушения с карточками, так как нередко наблюдался слабый контроль со стороны руководителей предприятий, учреждений и домоуправлений, карточных и контрольно-учетных бюро, уполномочены по выдаче карточек. За октябрь-декабрь 1946 г. на рынках страны за куплю и продажу карточек задержали 66 793 человека. Из числа задержанных 10 063 человека были приговорены к уголовной ответственности, у которых изъяли: карточки и талоны на хлеб и другие продукты – 424 566, карточки и талоны на питание – 126 146, карточки и талоны на промтовары – 330 940, наличные деньги – 5 109 316 рублей, ценности на 2 952 365 рублей<sup>16</sup>.

Преступления, которые совершались в карточной системе, наносили серьезный материальный ущерб государству, поэтому правоохранительные органы усилили борьбу с куплей, продажей и перепродажей продовольственных и промышленных карточек.

Так, в г. Чкалове Чкаловской области группа преступников изготавливала продовольственные карточки для чего использовали специальные печатные приборы и обрезки бумаги от старых карточек. Преступники были преданы суду по ст. 2 Указа от 4 июня 1947 г. сроком от 15 до 10 лет заключения в исправительно-трудовые лагеря<sup>17</sup>.

В 1947 г. карточная система в стране была отменена.

XIX съезд партии указал на необходимость усиления охраны государственной собственности. На основании решения съезда в конце 1952 г. местным органам милиции была направлена директива ГУМ

<sup>15</sup> Сапожников И.Г. Рассмотрение дел о хищениях государственного или общественного имущества. М.: Юрид. лит.-ра, 1975. С. 11.

<sup>16</sup> ГАРФ. Ф. Р-9415. Оп. 5. Д. 95. Л. 54.

<sup>17</sup> ГАОО. Ф. Р-1308. Оп. 1. Д. 99. Л. 48.

МГБ СССР об улучшении работы по линии БХСС, в которой указывалось на необходимость объединить работу оперативных работников и участковых уполномоченных, широко привлекая «подсобные силы» для выявления расхитителей и спекулянтов по месту жительства на рынках. Особое внимание участковые уполномоченные должны были уделять лицам, занимающимся кустарничеством, пошивом обуви и других изделий на дому без патента.

В экономическом отношении война привела к некоторому ограничению практики контроля государства над различными формами свободного рынка, результатом чего стала спекуляция. Причинами спекуляции являлись: значительная разница в ценах на сельскохозяйственные и промышленные товары, плохой учет сырья и материальных ценностей на предприятиях и в других организациях, слабый контроль за их деятельностью со стороны финансовых органов. Спекуляция в послевоенные годы составляла 25 % от общих преступных проявлений в стране. К наиболее распространенным видам спекуляции относились: скупка и сбыт сельхозпродуктов и товаров, мелкая спекуляция на рынках, скупка зерна или муки с последующей выпечкой хлеба и реализацией его на рынках по спекулятивным ценам. Спекуляция дезорганизовывала снабжение населения промышленными и продовольственными товарами и порождала другие виды преступлений. Предметом спекуляции становились также товары, похищенные или незаконно полученные за взятки из государственных и кооперативных учреждений и предприятий. Наиболее распространенным методом спекуляции являлась связь спекулянтов с работниками торговых заготовительных, снабженческих и других организаций. Так, например, 29 ноября 1949 г. из г. Семипалатинска спекулянты Боровинские, муж и жена, привезли в г. Чкалов 35 кг грузинского чая, который реализовывали по спекулятивным ценам на рынке г. Чкалова и одновременно закупами пуховые платки. При задержании и обыске у них изъяли 30 кг грузинского чая, 78 пуховых платков и 17 тыс. наличных денег<sup>18</sup>. В постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 20 сентября 1946 г. № 10/8/у «О судебной практике по делам о спекуляции» отмечалось, что судебная практика по делам о спекуляции выявила целый ряд недоработок: необоснованная мягкость наказания, нередко отсутствие конфискации имущества осужденных; неправильная квалификация действий привлеченных к ответственности; не решался вопрос об источниках приобретения спекулянтами продовольственных и промышленных товаров.

Спекуляции способствовала существенная разница между ценами на продовольственные и продуктовые товары в государственной торговле и на «черном рынке». На «черном рынке» предметами спекуляции становились товары, похищенные или полу-

ченные за взятки из государственных или кооперативных учреждений и предприятий. В поле зрения отделов по борьбе с хищениями социалистической собственности попадали продавцы магазинов, сотрудники хлебозаводов, работники пищевой промышленности и отделов рабочего снабжения (ОРСов).

Следует отметить, что в Чкаловской области была значительно развита спекуляция пуховыми платками, изготовленных кустарным способом, которые скупались в городах Чкалове, Орске, Саракташе, Кувандыке и перепродавались в другие города Советского Союза. Например, жители г. Чкалова – мать и сын Паньковы нигде не работали, а занимались скупкой и перепродажей пуха и пуховых платков. Пух и платки они скупали в районах области у колхозников и у себя на квартире перепродавали по спекулятивным ценам. В июле 1949 г. они были арестованы. При обыске у них на квартире было обнаружено и изъято: пуха – 24 кг, пуховых платков – 25 шт. и 4000 руб. наличных денег.

Спекуляцией Оренбургских пуховых платков занимались также жители других близлежащих городов. Гражданка Горская, являясь жительницей г. - Молотова Молотовской области (Пермский край), систематически приезжала в г. Орск к своей знакомой Ташкеновой, вместе с ней они скупали пуховые платки, которые Горская перепродавала в г. Молотове по более высоким ценам. При задержании Горской и обыске квартиры Ташкеновой было обнаружено и изъято 13 пуховых платков<sup>19</sup>.

По данным прокуратуры Чкаловской области, во втором полугодии 1945 г. по Чкаловской области было закончено и передано в суд 57 уголовных дел по ст. 107 УК РСФСР. В первом полугодии 1946 г. было передано 75 дел, а во втором полугодии 1946 г. – 157 уголовных дел<sup>20</sup>. В 1947 г. по данной статье было возбуждено 441 уголовное дело, по которым привлечли 600 человек<sup>21</sup>. Такой резкий рост подобных преступлений объясняется проведением денежной реформы в 1947 г. население стремилось избавиться от старых денег, покупая подряд все вещи, а спекулянты пользовались этим.

После проведения денежной реформы спекулянты использовали разницу цен на дефицитные товары до и после отмены карточной системы. Спекулянты занимались сокрытием товаров для их последующей реализации по новым ценам. Также распространение получил внесение денег старого образца за изымаемые товары с целью перепродажи партий товаров после проведения реформы на деньги нового образца.

Проведением денежной реформы воспользовались не только спекулянты, но и фальшивомонетчики. Так, в мае 1947 г. в Чкаловской области изъяли из обращения 9 фальшивых банковских билетов сто-рублевого достоинства.

<sup>18</sup> ОГАСПИ. Ф. 371. Оп. 13. Д. 153. Л. 35.

<sup>19</sup> ОГАСПИ. Ф. 371. Оп. 13. Д. 153. Л. 35.

<sup>20</sup> ГАОО. Ф. Р-1308. Оп. 1. Д. 90. Л. 41.

<sup>21</sup> ОГАСПИ. Ф. 371. Оп. 13. Д. 903. Л. 62.

Работниками Бугурусланского городского отдела УВД Чкаловской области были проведены соответствующие мероприятия по выявлению фальшивомонетчиков. В результате было выявлено, что изготовлением фальшивых банковских билетов занимался гравёр-художник редакции газеты «Бугурусланская правда» Моисеев Л.А. 1912 года рождения. В первых числах июля 1947 г. Моисеев был арестован в момент изготовления у себя на квартире фальшивых денежных знаков. В процессе обыска было обнаружено и изъято: клише сторублевого достоинства, печатный станок и другие приспособления для изготовления фальшивых денежных знаков. При допросе Моисеев показал, что он стал заниматься печатанием фальшивых денежных знаков с марта 1947 г.

После изготовления он сбывал их на Бугурусланском рынке, всего им было сбыто около шт. купюр сторублевого достоинства. При допросе Моисеев пояснил, что имел намерение изготовить и сбыть около 2-3 тыс. купюр сторублевого достоинства<sup>22</sup>.

Таким образом, в послевоенные годы по объективным причинам, вызванными последствиями войны, происходит рост преступности в экономической сфере. Значительная часть хищений и спекуляции продолжала оставаться в торговых и снабженческо-сбытовых организациях, промышленности и сельском хозяйстве. Данные обстоятельства определили пути совершенствования законодательства, а также формы и методы борьбы с экономической преступностью правоохранительных органов.

#### Библиографический список

1. Блинова В.В., Хисамутдинова Р.Р. Великая Отечественная война и органы НКВД Южного Урала. – Оренбург: Изд-во ОГПУ, 2007. – 224 с.
2. Богданов С.В. Спекуляция в СССР (1945 – 1953 гг.): причины, масштабы, особенности // Известия Алтайского государственного университета. – 2009. – № 4. – С. 16-21.
3. Емелин С.М. Основные направления противодействия общеуголовной и экономической преступности на Южном Урале во второй половине 1940-х – начале 1950-х годов // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. – 2013. – № 17 (308). – С. 85-89.
4. Министерство внутренних дел. 1802-2002. Исторический очерк. – М.: Объединенная редакция МВД России, 2004. – 503 с.
5. Пашин В.П., Кондакова С.В. Общие вопросы борьбы со спекуляцией сельхозпродуктами в СССР // Известия Юго-западного государственного университета. – 2010. – № 4 (33). – С. 143-145.
6. Сапожников И.Г. Рассмотрение дел о хищениях государственного или общественного имущества. – М.: Юрид. литра, 1975. – 95 с.
7. Хилюта В.В. Онтология экономической преступности: от определения к выявлению существенных признаков // Lex russica. – 2013. – № 5. – С. 528-541.

**Рецензент:** Хисамутдинова Р.Р., заведующий кафедрой всеобщей истории и методики преподавания истории и обществознания Оренбургского государственного педагогического университета, д.и.н., профессор.

<sup>22</sup> ГАОО. Ф. Р-1014. Оп. 3 с. Д. 188. Л. 200.

---

## ЖУКОВА СВЕТЛАНА МИХАЙЛОВНА

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

## К ВОПРОСУ О ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

### ZHUKOVA SVETLANA MIKHAILOVNA

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

## ON THE QUESTION OF THE PRINCIPLES OF ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF THE EXECUTIVE AUTHORITIES

**Аннотация.** Формирование и дальнейшая оптимизация системы и структуры органов исполнительной власти во многом предопределяются принципами, служащими основой модели организации и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации. В своей научной статье автор на основе анализа научной литературы и федерального законодательства рассматривает особенности современной системы принципов организации и функционирования органов исполнительной власти, выявляет проблемные аспекты их практической реализации.

**Ключевые слова:** исполнительная власть, принципы организации и функционирования органов исполнительной власти, единство исполнительной власти.

**Review.** Formation and further optimization of the system and structure of executive authorities are largely predetermined by the principles that serve as the basis for the model of organization and functioning of the executive branch in the Russian Federation. In its scientific article, the author, based on the analysis of scientific literature and federal legislation, reviews the features of the modern system of principles for the organization and functioning of executive authorities, reveals the problematic aspects of their practical implementation.

**Keywords:** executive power, principles of organization and functioning of executive authorities, unity of executive authorities.

Принципы организации и функционирования органов исполнительной власти представляют собой основные руководящие начала формирования, развития и функционирования системы и структуры органов исполнительной власти.

Значение принципов нельзя недооценивать, так как именно они выполняют важнейшие функции:

- регулятивную (выступают не только ключевым фактором оптимизации деятельности соответствующих субъектов публичной власти, но и мерой оценки ее регулирующего воздействия на объекты государственного управления);

- прогностическую (создание стабильности и прочности всего государственного устройства, а также предсказуемости деятельности субъектов публичной власти);

- охранительную (обеспечивают правомерность деятельности субъектов государственного управления в отношении соответствующих объектов за

счет установления жестких границ государственного регулирования);

- воспитательную («проявляется в поддержании традиционных устоев, основных начал человеческого бытия путем приспособления к условиям действительности»<sup>1</sup>).

Поэтому именно принципы должны не просто предопределять модель организации и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации, а выступать ее основой. Однако эффективность практического применения соответствующих принципов во многом обусловлена отсутствием их двусмысленного толкования.

В юридической науке традиционно принципы организации и функционирования органов исполнительной власти в зависимости от уровня регулирующего воздействия подразделяются на основные (общие, конституционные) и административные (организационные)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Снежко О.А. Правовая природа конституционных ценностей современной России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2 (51). С. 13.

<sup>2</sup> См., например: Макосейчук Т.М. Организация системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 12-13; Опрятков В.И. Принципы построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: На примере областей Центрального федерального округа: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006. С. 18 и др.

Кроме того, в науке предлагаются и иные классификации. В частности, В.И. Опрятов разграничивает принципы по объекту правового регулирования на устанавливающие основы организации системы органов государственной власти и закрепляющие их организационно-правовые формы конституционные<sup>3</sup>.

Весьма спорной представляется позиция Т.М. Макосейчук о подразделении общих принципов на федеральные и региональные, что, по мнению автора, «должно обеспечивать организацию органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках двух систем исполнительной власти. Первые должны обеспечивать организацию органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, вторые - в рамках системы исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации»<sup>4</sup>. На наш взгляд, в данной классификации происходит смешение двух правовых категорий «система исполнительной власти» и «система органов исполнительной власти». Кроме того, принципы, обладая таким свойством как универсальность, не должны применяться избирательно в зависимости от уровня деятельности органов исполнительной власти. В противном случае, под сомнение фактически ставится возможность практической реализации функций принципов.

Достаточно интересной представляется традиционная классификация принципов, на которой мы остановимся подробнее.

К общим (конституционным) принципам относятся следующие:

- обеспечение прав и свобод человека и гражданина

(ст. 2 Конституции РФ «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства»);

- верховенство Конституции РФ и федеральных законов

(ч. 2 ст. 4 Конституции РФ «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации»);

- законность

(согласно ст. 15 Основного Закона «1. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. 2. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. 3. Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие

права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. 4. Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора);

- федерализм и государственная целостность («1. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации. 2. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство. 3. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации» (ст. 5 Конституции РФ));

- республиканская форма правления (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ «Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления»);

- демократизм (ст. 2 Конституции РФ «1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. 2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления»);

- самостоятельность исполнительной власти (ст. 10 Конституции РФ «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны»);

- гласность в деятельности органов исполнительной власти

(ч. 2 ст. 24 Конституции РФ «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом», ч. 4 ст. 29 Конституции РФ «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом»);

<sup>3</sup> Опрятов В.И. Указ. соч. С. 18.

<sup>4</sup> Макосейчук Т.М. Указ. соч. С. 13.

- ответственность

(право граждан и юридических лиц на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов исполнительной власти или их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ));

- разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами

(ч. 3 ст. 11 Конституции РФ «Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий», ст. ст. 71-73, 76 Конституции РФ «1. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. 2. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации... 4. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов...»);

- возможность взаимного делегирования части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации

(ч.ч. 2, 3 ст. 78 Конституции РФ «...2. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. 3. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий»);

- осуществление исполнительной власти Российской Федерации Правительством РФ

(ч. 1 ст. 110 Конституции РФ «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации»);

- вопросы установления системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности, формирования федеральных органов государственной власти находятся в исключительном ведении Российской Федерации

(п. «г» ст. 71 Конституции РФ «В ведении Российской Федерации находятся... г) установление

системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти»);

- вопросы установления общих принципов организации системы органов исполнительной власти находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов

(п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ «В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся... н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления»);

- осуществление исполнительной власти в субъектах Федерации образуемыми ими органами исполнительной власти

(ч. 2 ст. 11 Конституции РФ «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти»);

- самостоятельность субъектов Российской Федерации в установлении системы органов исполнительной власти

(ч. 1 ст. 77 Конституции РФ «Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом»);

- единство системы исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ «В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации»);

- обеспечение Президентом Российской Федерации согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти

(ч. 2 ст. 80 Конституции РФ «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он ... обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти»).

К административным (организационным) принципам относятся: объективность, целесообразность, публичность, системность, централизация и децентрализация, четкое разграничение компетенции, наличие собственных объектов управления, соответствие функций задачам и целям управления,

чередование функций и полномочий, взаимодействие и согласованное функционирование с органами других ветвей государственной власти, сочетание коллегиальности и единоначалия, линейно-функциональный принцип, профессионализм и т.д.

Достаточно сложной с практической и теоретической точки зрения является проблема обеспечения применения конституционного принципа единства исполнительной власти.

С одной стороны, это обусловлено федеративной формой государственного устройства России, при которой организация и функционирование системы исполнительной власти должны быть направлены не только на обеспечение единства системы государственной власти, но и на оптимальное распределение управленческих функций по всей вертикали и горизонтали этой системы в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В этой связи И.А. Умнова отмечает, что «согласно ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, лишь в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Таким образом, если в унитарном государстве принцип единства системы органов исполнительной власти распространяется на все сферы ведения, то в федеральном – на предметы ведения Федерации и частично – на предметы совместного ведения»<sup>5</sup>.

С другой стороны, - отсутствием в юридической науке единого подхода к определению содержания понятий «единая система исполнитель-

ной власти» и «система органов исполнительной власти».

Система органов исполнительной власти представляет собой совокупность их организационно-правовых форм, различающихся своим правовым статусом. При этом согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ субъекты Российской Федерации обладают самостоятельностью в установлении системы органов исполнительной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Единая система исполнительной власти – это совокупность двух уровней исполнительной власти, представленных федеральными органами исполнительной власти (обеспечивающими реализацию публичного федерального интереса) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, (обеспечивающими реализацию публичного регионального интереса), функционирующих в рамках административно-правового механизма взаимодействия с целью проведения единой общегосударственной политики по вопросам, отнесенным ст. ст. 71, 72 Конституции РФ к предметам ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В свете изложенного позволим себе не согласиться с мнением В.Н. Медведева о том, что «единство системы исполнительной власти органически перерастает в единство системы органов исполнительной власти в общегосударственном масштабе»<sup>6</sup>, так как единая система исполнительной власти обеспечивается не единой системой ее органов, а единым административно-правовым механизмом их взаимодействия.

#### Библиографический список

1. Макосейчук Т.М. Организация системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2004. – 22 с.
2. Медведев В.Н. Система исполнительной власти в Российской Федерации: Правовые аспекты обеспечения принципа единства: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 157 с.
3. Опрятков В.И. Принципы построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: На примере областей Центрального федерального округа: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2006. – 23 с.
4. Снежко О.А. Правовая природа конституционных ценностей современной России // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 2 (51). – С. 13-19.
5. Умнова И.А. Как обеспечить единство законодательной и исполнительной власти в условиях Федерации // Журнал российского права. – 1998. – № 4/5. – С. 36-46.

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

<sup>5</sup> Умнова И.А. Как обеспечить единство законодательной и исполнительной власти в условиях Федерации // Журнал российского права. 1998. № 4/5. С. 36.

<sup>6</sup> Медведев В.Н. Система исполнительной власти в Российской Федерации: Правовые аспекты обеспечения принципа единства: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 8.

## ГАНИНА ОЛЬГА ЮРЬЕВНА

кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50; ogau2007@mail.ru

### ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НА МЕСТАХ (НА ПРИМЕРЕ СМЕШАННОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ)

#### GANINA OLGA YURIEVNA

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), Orenburg, ul. Komsomolskaya, 50; ogau2007@mail.ru

### EXPERIENCE OF THE PUBLIC AUTHORITY IN THE FIELD (ON THE EXAMPLE OF THE MIXED MODEL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT)

**Аннотация:** В статье изучению подвергнута смешанная модель местного самоуправления. Проанализированы виды смешанной модели местного самоуправления: европейская, дуалистическая и плюралистическая. Выделены сходные и отличительные черты европейской, дуалистической, плюралистической правовых систем местного самоуправления. Детально рассмотрены примеры практической реализации конкретных правовых систем местного самоуправления в отдельных государствах.

**Ключевые слова:** Органы местного самоуправления, смешанная модель местного самоуправления, модели местного самоуправления.

**Review.** In the article, a mixed model of local self-government has been subjected to study. The types of mixed model of local self-government are analyzed: European, dualistic and pluralistic. Similar and distinctive features of the European, dualistic, pluralistic legal systems of local self-government are singled out. Detailed examples of practical implementation of specific legal systems of local self-government in individual states are considered.

**Keywords:** Bodies of local self-government, mixed model of local self-government, models of local self-government.

В настоящее время в юридической литературе оформились разные классификации моделей местного самоуправления. Одни исследователи говорят о трех основных видах моделей<sup>1</sup>, другие – о четырех<sup>2</sup>. К примеру, Н.А. Емельянов выделяет англосаксонскую, континентальную, иберийскую, смешанную модели местного самоуправления, характеризует их как самостоятельные виды правовых систем местного самоуправления.

Государства англосаксонской системы отличаются традиционно высокая самостоятельность местного управления по сравнению со странами континентальной правовой семьи. Тем не менее, в современном мире в большинстве развитых стран четкие различия между двумя моделями – англосаксонской и континентальной – постепенно стираются<sup>3</sup>. Возникла модель местного самоуправления, сочетающая в себе черты англосаксонской и континентальной моделей. В данной статье речь пойдет о смешанной модели местного самоуправления и ее видах.

Изучение зарубежного законодательства позволяет сделать вывод о формировании разных видов смешанной модели местного самоуправления. Даже внутри отдельно взятого государства смешанная модель может показывать существенное разнообразие. А.И. Казанник выделяет три вида смешанных правовых систем местного самоуправления: европейскую, дуалистическую, плюралистическую<sup>4</sup>. В основу классификации положены доминирующие признаки в структуре национальной правовой системы местного самоуправления каждого государства<sup>5</sup>.

Европейская правовая система местного самоуправления имеет сходные признаки с двумя моделями – континентальной и англосаксонской. Она успешно функционирует в Федеративной Республике Германия, Австрийской Республике, Венгрии, Финляндии, Японии и других странах. С континентальной системой ее роднят как формы правового регулирования местного самоуправления, способы определения компетенции муниципального образования

<sup>1</sup> Старцев Я.Ю., Евдокимов В.Б. Местные органы власти зарубежных стран. Правовые аспекты. М., 2001. С. 121 – 122; Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. 1997. № 8. С. 98.

<sup>2</sup> Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. М., 1997. С. 10.

<sup>3</sup> Медведев Н.П. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор). М., 1994. С. 43.

<sup>4</sup> Казанник А.И. Смешанные системы местного самоуправления в зарубежных странах // Вестник Омского университета. 2006. № 3. С. 119.

<sup>5</sup> Казанник А.И. Указ. соч. С. 119.

и органов власти, формируемых выборным путем, так и порядок реализации контроля над их работой. С другой стороны, близость ее к англосаксонской системе определяется разнообразием самих моделей местного самоуправления, существующих внутри государства, серьезной самостоятельностью органов местного самоуправления в решении местных вопросов, а также отсутствием соподчиненности муниципальных образований между собой. Для европейской правовой системы местного самоуправления базовыми актами являются конституции, законы, положения о муниципальных образованиях, нормативные правовые акты органов исполнительной власти. Противоречия в законодательстве о местном самоуправлении устраняются с помощью решений конституционных судов, носящих нормативный характер<sup>6</sup>.

Анализируя европейскую правовую систему местного самоуправления, отдельно стоит остановиться на местном (коммунальном) управлении Федеративной Республики Германия. Здесь действуют два уровня местного самоуправления – общинный и районный. Органы муниципальной власти формируются на уровне районов, городов в ранге районов и общин<sup>7</sup>. Согласно законодательству Германии основной ячейкой реализации местного самоуправления являются общины, обладающие правом самостоятельного решения местных вопросов в рамках существующих законов и под собственную ответственность. Федеральные земли Германии устанавливают конституциями, отдельными законами и положениями о местном управлении порядок деятельности органов местного самоуправления. Таким образом, все органы публичной власти в Германии представляют единую вертикаль, реализующую управленческую работу. В ведении местного самоуправления в Германии находятся: местные дороги, планирование и обустройство территории муниципального образования, социальная помощь и поддержка молодежи, строительство и содержание школ, обеспечение безопасности и т.д.<sup>8</sup>

Организация местного самоуправления в германских общинах имеет свою специфику. С учетом особенностей развития местного самоуправления, можно выделить четыре основных модели: северо-германскую, южно-германскую, модель магистрата и модель бургомистра.

Для северогерманской модели характерно избрание бургомистра советом общины из своего состава. В полномочия бургомистра входит руководство заседаниями общины и выполнение представительских задач. Наряду с бургомистром действует профессиональный управленец, назначаемый советом, в ведении которого находится руководство ад-

министрацией, подготовка и реализация решений совета.

Южно-германская модель предполагает избрание бургомистра непосредственно населением на выборах. Бургомистр является одновременно главой исполнительной власти и председателем совета. Управа формируется советом из числа совета и чиновников. Возможно создание иного коллегиального органа с участием бургомистра, подчиняющегося ему в вопросах исполнительной деятельности и участвующего в подготовке решений совета.

Модель магистрата, как правило, действует в городских поселениях. Совет избирается всеобщим голосованием. Он формирует магистрат – коллегиальный исполнительный орган, назначаемый из числа профессиональных управленцев<sup>9</sup>. Совет назначает бургомистра, стоящего во главе магистрата. Бургомистр имеет право председательствовать на заседаниях магистрата, представлять магистрат в совете, обладает правом решающего голоса в магистрате при равном количестве голосов.

Модель бургомистра предполагает избрание бургомистра советом из своего состава. Однако в отличие от предыдущей модели местного самоуправления бургомистр имеет право одновременно возглавлять совет и быть главой исполнительной власти общины<sup>10</sup>. Из числа профессиональных управленцев советом из своего состава формируется управа, в которую входит также и бургомистр. В компетенции управы – подготовительная работа по проектированию решений совета и руководство администрацией общины.

На уровне районов в Федеративной Республике Германия также существует несколько моделей организации местного управления:

1) модель комитета – собрание района формирует районный комитет – коллегиальный исполнительный орган;

2) модель ландрата – исполнительная власть в районе принадлежит государственному чиновнику – ландрату, который назначается правительством земли по представлению собрания района, которое он затем и возглавляет;

3) южно-германская модель – главу исполнительной власти (ландрата) избирают жители на выборах; ландрат возглавляет собрание;

4) модель директора – во главе исполнительной власти стоит директор района, которого избирает собрание сроком на 10 или 12 лет; председательствует в собрании ландрат, не обладающий исполнительными полномочиями.

Такое разнообразие моделей местного самоуправления позволяет территориям выбирать наиболее оптимальный вариант организации муниципаль-

<sup>6</sup> Муниципальное право России / Под ред. А.Н. Костюкова. М., 2012. С. 658.

<sup>7</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 58.

<sup>8</sup> Старцев Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. М., 2005. URL: <http://lawdiss.org.ua/books/a1867.doc.html#16> (дата обращения: 15.03.2018).

<sup>9</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. С. 59.

<sup>10</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. С. 59.

ной власти. Тем не менее, в Федеративной Республике Германия, как и в других европейских государствах, контроль над деятельностью органов местного самоуправления реализуется аналогичным модели континентальной системы способом. Модели местного самоуправления, сложившиеся в общинах Германии, предусматривают наличие в пределах района государственной администрации. Это означает, что в федеральных землях глава исполнительной власти района параллельно является главой государственной администрации на его территории. Однако его надзор ограничен обеспечением соответствия решений органов местного самоуправления букве закона.

Одновременно с наличием признаков континентальной модели местного самоуправления в европейской правовой системе местного самоуправления усматриваются направления англосаксонской модели – это отказ от соподчиненности муниципальных образований, закрепление альтернативных моделей местного самоуправления в конституциях и законах. В Германии, к примеру, модели различаются по специфике взаимоотношений представительного органа муниципальной власти с органами управления.

В отличие от Федеративной Республики Германия в Австрийской Республике существуют две модели местного самоуправления, в зависимости от порядка выбора бургомистра. В первом случае бургомистра избирает муниципальный совет из числа его членов, во втором – население посредством прямых выборов<sup>11</sup>. Согласно ч. 1 ст. 117 Конституции Австрийской Республики органами муниципальной власти являются: общинный совет – представительный орган, подлежащий избранию входящими в общину гражданами, которые обладают избирательным правом; общинное правление или городской совет; бургомистр<sup>12</sup>. Административные вопросы решает муниципальный аппарат во главе с руководителем местной администрации, которого назначает представительный орган – муниципальный совет. Члены совета являются также членами исполнительного органа муниципальной власти – муниципального правления или городского сената. В основе формирования правления – пропорциональная система, согласно представительству партий в местном совете. Принимаемые решения, муниципальный совет представляет их на рассмотрение правления. Разграничение полномочий между органами власти устанавливается местным законодательством<sup>13</sup>.

Таким образом, в европейской системе местного самоуправления при наличии автономии мест-

ное самоуправление подвержено сильному влиянию со стороны государства. Органы местного самоуправления реализуют как собственные, так и делегированные государственные полномочия. Самостоятельность органов местного самоуправления проявляется в решении вопросов местного значения, в осуществлении оперативного управления.

Вторым видом смешанной модели местного самоуправления является дуалистическая система. Она складывалась в условиях взаимовлияния элементов англосаксонской и континентальной систем местного самоуправления с традиционными системами общинного самоуправления. Это своеобразный гибрид, получивший широкое распространение в странах Африки, бывших колониях Великобритании и Франции (Габон, Гана, Мозамбик, Того, Тунис, Экваториальная Гвинея и др.)<sup>14</sup>.

Нормативное закрепление местного самоуправления дуалистической модели получило в конституциях, законах, декретах правительства, уставах муниципальных образований, а также традициях и обычаях, правовых доктринах. К примеру, согласно ст. 101-102 Конституции Экваториальной Гвинеи, «местные общины должны иметь правовой статус», их компетенция, функционирование и правовой статус определяются законом; местные общины обязаны продвигать социально-экономические программы развития, способствовать выполнению планов развития государства<sup>15</sup>. Тем не менее, деятельность органов местного самоуправления в экваториальной Гвинее находится под контролем правительства.

Другим примером страны с дуалистической моделью местного самоуправления является Тунисская Республика. Для государства характерно преобладание элементов континентальной системы. Ст. 131 Конституции Тунисской Республики закрепляет децентрализацию местного управления. Местные органы власти осуществляют управление территориями, основываясь на принципе административной автономии<sup>16</sup>. К органам местного самоуправления в коммунах Туниса относятся: выборные муниципальные советы; мэр, возглавляющий исполнительную власть в коммуне. Мэр избирается непосредственно населением либо муниципальным советом. Административный контроль над деятельностью органов местного самоуправления реализуют губернаторы, стоящие во главе провинций. Они назначаются Президентом Тунисской Республики по представлению министра внутренних дел. Наряду с указанными органами в государстве существуют советы шейхов как органы

<sup>11</sup> Пророк Т. Особенности австрийского федерализма // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 6. С. 39.

<sup>12</sup> Конституция Австрийской Республики. Федеральный конституционный закон от 10.11.1920 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=159> (дата обращения: 15.03.2018).

<sup>13</sup> Пророк Т. Указ. соч. С. 39.

<sup>14</sup> Муниципальное право России / Под ред. А.Н. Костюкова. С. 660.

<sup>15</sup> Ley Fundamental de Guinea Ecuatorial. Adoptado el 17 de enero de 1996. Con los textos de la Reforma Constitucional aprobados en referendum el 13 de noviembre de año 2011. P. 28. URL: <http://www.guineaequatorialpress.com/imgdb/2012/LEYFUNDAMENTALREFORMADA.pdf> (дата обращения: 15.03.2018).

<sup>16</sup> Конституция Тунисской Республики. Принята 26.01.2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=1049> (дата обращения: 15.03.2018).

общинного самоуправления. Они действуют, основываясь на мусульманской правовой доктрине<sup>17</sup>.

Ярким примером дуалистической модели местного самоуправления является также Республика Того. Согласно разделу XII «Об административно-территориальных образованиях и традиционных территориях, подвластных вождю» Конституции Республики Того все административно-территориальные образования – коммуны, округа и области – функционируют на основе принципа децентрализации с соблюдением национального единства<sup>18</sup>. Управление муниципальными образованиями осуществляют советы, избираемые на всеобщих прямых выборах. Одновременно с этим государство официально признает традиционные территории, на которых действует власть вождя – хранителя обычаев и нравов. При этом порядок назначения традиционного вождя напрямую зависит от обычаев местности. Органы местного самоуправления оказывают влияние на формирование высшей власти. Так, согласно ст. 52 Конституции Республики Того две третьих численности Сената избирается представителями органов местного самоуправления и одна треть назначается Президентом Республики<sup>19</sup>.

Таким образом, для дуалистической правовой системы местного самоуправления характерно заимствование элементов англосаксонской или континентальной систем местного самоуправления при использовании местных традиций, внедрении общинного самоуправления, независимого от государственной власти. Все это способствовало складыванию гибрида разнообразных моделей устройства муниципальной власти в африканских странах и в бывших колониях.

Третий вид – плюралистическая система местного самоуправления. В ее основу положено сочетание различных элементов большинства систем местного самоуправления. Классическим примером такой правовой системы является местное самоуправление «Нихон коку» (Японии). Согласно законодательству Японии система органов муниципальной власти базируется на англосаксонской модели местного самоуправления. Представительные органы муниципальных образований – собрания префектур, городов, сел и поселков – избираются населением. В небольших общинах представительные органы отсутствуют, их полномочия переданы общим собраниям избирателей. Исполнительная власть на местах пред-

ставлена префектами или губернаторами, мэрами, старостами сельских и поселковых общин, избираемыми населением<sup>20</sup>.

Применение правовой традиции Японии о конфуцианско-патерналистских отношениях в системе публичной власти можно встретить в процедуре отрешения от должности главы исполнительной власти муниципального образования. Так, решение о снятии с должности губернатора или префекта принимает премьер-министр Японии, об отрешении от должности мэра города и старосты сельской или поселковой общины – губернатор. О наличии элементов иберийской правовой системы свидетельствует процедура контроля над местным самоуправлением, которую уполномочены осуществлять как судебные и финансовые государственные органы, так и местное население. К примеру, одна треть избирателей может инициировать референдум об отзыве главы исполнительной власти муниципального образования<sup>21</sup>.

Нормативно принципы местного самоуправления закреплены как при англосаксонской модели в отраслевом законодательстве. Одновременно с этим, как и в случае с государствами континентальной системы местного самоуправления, в Японии существует комплексный нормативный правовой акт – Закон о местной автономии, принятый в 1947 г., закрепляющий базовые принципы организации местного самоуправления в государстве, определяющий общую компетенцию органов муниципальной власти.

Таким образом, для плюралистической системы местного самоуправления характерно влияние англосаксонской, континентальной, иберийской моделей местного самоуправления и национальной правовых традиций.

Исследование правовых систем местного самоуправления, составляющих различные вариации смешанной модели местного самоуправления, позволяет заключить, что принципы устройства, формы организации и функционирования местного самоуправления, особенности взаимодействия органов муниципальной власти с органами государственной власти в зарубежных странах имеют специфические черты даже внутри одной модели. С учетом вышесказанного можно говорить лишь о выявлении общих тенденций развития местного самоуправления на примере анализа законодательства отдельных государств, определении в нем сходных черт и отличительных признаков.

#### Библиографический список

1. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. – М.: [Б.и.], 1997. – 320 с.
2. Казанник А.И. Смешанные системы местного самоуправления в зарубежных странах // Вестник Омского университета. – 2006. – № 3. – С. 119-121.

<sup>17</sup> Муниципальное право России / Под ред. А.Н. Костюкова. С. 661.

<sup>18</sup> Конституция Республики Того (IV Республики). Принята на референдуме 27.09.1992 г.; пересмотрена согласно закону 2002-029 от 31.12.2002 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=75> (дата обращения: 14.03.2018).

<sup>19</sup> Конституция Республики Того (IV Республики). Принята на референдуме 27.09.1992 г.; пересмотрена согласно закону 2002-029 от 31.12.2002 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=75> (дата обращения: 14.03.2018).

<sup>20</sup> Муниципальное право России / Под ред. А.Н. Костюкова. С. 662.

<sup>21</sup> Там же. С. 662.

- 
3. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2011. – 672 с.
  4. Медведев Н.П. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор). – М.: Юрид. лит-ра, 1994. – 80 с.
  5. Муниципальное право России / Под ред. А.Н. Костюкова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 687 с.
  6. Пророк Т. Особенности австрийского федерализма // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 6. – С. 38-42.
  7. Старцев Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. – М.: Логос, 2005.
  8. Старцев Я.Ю., Евдокимов В.Б. Местные органы власти зарубежных стран. Правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001. – 251 с.
  9. Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. – 1997. – № 8. – С. 96-104.

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

### **СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

#### **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

### **JUDICIAL PROTECTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

**Аннотация.** В демократическом правовом государстве право на судебную защиту местного самоуправления является важнейшей конституционной гарантией реализации населением муниципального образования своего права на непосредственное или через органы местного самоуправления решение вопросов местного значения. Значимость института судебной защиты местного самоуправления определяется закреплением права на судебную защиту местного самоуправления в Европейской хартии местного самоуправления и в Конституции Российской Федерации.

В практике российского местного самоуправления возникает немало проблем, связанных с реализацией права на судебную защиту местного самоуправления. Данные проблемы связаны, прежде всего, с несовершенством российского законодательства, закрепляющего механизм реализации права на судебную защиту. В представленной статье автором анализируются некоторые проблемы правового регулирования реализации права на судебную защиту.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, гарантии местного самоуправления, судебная защита, конституционное судопроизводство, демократическое государство.

**Review.** In a democratic state governed by the rule of law, the right to judicial protection of local self-government is the most important constitutional guarantee of the realization by the population of the municipality of its right to directly or through local self-government to resolve issues of local importance. The significance of the Institute of judicial protection of local self-government is determined by the consolidation of the right to judicial protection of local self-government in the European Charter of local self-government and in the Constitution of the Russian Federation.

In the practice of Russian local self-government there are many problems associated with the implementation of the right to judicial protection of local self-government. These problems are connected, first of all, with imperfection of the Russian legislation fixing the mechanism of realization of the right to judicial protection. In the presented article the author analyzes some problems of legal regulation of realization of the right to judicial protection.

**Keywords:** local self-government, guarantees of local self-government, judicial protection, constitutional proceedings, democratic state.

Признание и закрепление в системе законодательства любого государства местного самоуправления является важнейшей предпосылкой формирования демократического, правового государства, свободного открытого общества, в котором на конституционном уровне провозглашается право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Местное самоуправление в современных демократических государствах является важнейшим политическим, правовым и социальным институтом, который объективно отражает уровень развития общества, показывает его цивилизованность и зрелость. Но местное самоуправление необходимо не просто провозгласить, но и обеспечить рядом гарантий правового, экономического, политического характера.

В системе гарантий местного самоуправления

особое место занимает судебная защита местного самоуправления. Судебная защита, являясь государственной, юридической защитой, является наиболее эффективным способом охраны местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации 1993 года и Европейская Хартия местного самоуправления 1985 года закрепляют первостепенной гарантией местного самоуправления – право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий.

В развитие конституционных положений и норм международного акта в Федеральном законе от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> в ст. 46 устанавливалось право граждан, проживающих на территории муниципального обра-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506 (Документ утратил силу с 1 января 2009 года в связи с принятием Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ).

зования, органов местного самоуправления и должностных лица местного самоуправления предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений. Как отмечается в юридической литературе, конструкция данной статьи была далека от совершенства. По мнению А. Сергеева, защита местного самоуправления не исчерпывается признанием недействительными правовых актов; перечисленные в статье субъекты подают не иски, а заявления и жалобы; подведомственность дел судам общей юрисдикции и арбитражным судам требовала законодательного разграничения и т.д. Тем не менее, эта статья несла в себе значительный демократический потенциал, наполняющий реальным содержанием конституционную гарантию судебной защиты местного самоуправления. Граждане, органы и должностные лица местного самоуправления получили возможность обратиться в суд в случае нарушения прав местного самоуправления<sup>2</sup>.

В действующем Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup> отсутствует отдельная статья, посвященная судебной защите местного самоуправления, что, несомненно, является серьезным упущением законодателя. Но, исходя из анализа норм данного федерального закона, можно сделать вывод, что в судебном порядке разрешаются следующие вопросы:

- о соответствии федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, если орган местного самоуправления полагает, что указанные нормативные правовые акты либо договоры не соответствуют Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (п. 5 ст. 7);
- несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных норма-

тивных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным статьей 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (п. 2 ст. 20);

- назначение муниципальных выборов, местного референдума, в случае, если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации или прокурора (абз. 2 п. 5 ст. 22, п. 2 ст. 23);

- обжалование решения о проведении местного референдума, а также принятого на местном референдуме решения на основании обращения граждан, органов местного самоуправления, прокурора, уполномоченного федеральным законом органами государственной власти (п. 9 ст. 22);

- обжалование правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования либо решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку (п. 8.1, 8.2 ст. 36);

- расторжение контракта с главой местной администрации (п. 11, 11.1 ст. 37);

- досрочное прекращение полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления при выявлении в результате проверки, проведенной в соответствии с частью 7.2 ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», фактов несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их дохода», Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» по заявлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руко-

<sup>2</sup> Сергеев А. Судебная защита местного самоуправления // Законность. 2006. № 2. С. 46.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.03.2018) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

водитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (п. 7.3 ст. 40);

- обжалование отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении в устав муниципального образования изменений и дополнений на основании заявления граждан и органов местного самоуправления (п. 7 ст. 44);

- отмена или приостановление действия муниципальных нормативных правовых актов (п. 1 ст. 48)

- признание закона субъекта Российской Федерации об установлении статуса муниципального образования недействующим (п. 2 ст. 48);

- обжалование закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования (п. 3 ст. 73);

- установление факта отсутствия вины депутатов представительного органа муниципального образования за непроведение представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трех месяцев подряд (п. 4 ст. 73);

- обжалование правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), представительного органа муниципального образования об отрешении главы муниципального образования (п. 3 ст. 74, п. 17 ст. 74.1);

- обжалование решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, указанные в ст. 75 ФЗ о временном осуществлении органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления (п. 6 ст. 75);

- обжалование решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (ст. 78).

Действующее процессуальное законодательство определяет, что Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа рассматривают в качестве суда первой инстанции дела об оспаривании нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований; об определении срока назначения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в органы местного самоуправления; о признании неправомочным состава

представительного органа муниципального образования. Статья 21 Кодекса административного судопроизводства РФ определяет подсудность дел Верховного Суда Российской Федерации в качестве суда первой инстанции<sup>4</sup>. Так, например, Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, об оспаривании ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и т.д.

При этом не подлежат рассмотрению в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства РФ, дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов или подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в Верховном Суде Российской Федерации, судах общей юрисдикции.

К ведению арбитражного суда субъекта РФ относится принятие решения о введении временной финансовой администрации в муниципальном образовании. Так, ст. 75 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет, что в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации вводится временная финансовая администрация на срок до одного года.

В порядке гражданского судопроизводства рассматриваются гражданские дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод, законных интересов муниципальных образований.

Основная роль в защите прав местного самоуправления принадлежит судам общей юрисдикции. Суды общей юрисдикции, рассматривая многочисленные дела, связанные с местным самоуправлением, обеспечивают защиту прав широкому кругу субъектов<sup>5</sup>. Однако, в процессуальном законодательстве Российской Федерации дела о защите местного самоуправления не выделены в отдельную категорию,

<sup>4</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.03.2018).

<sup>5</sup> Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма, Инфра-М, 2010. С. 126.

не определены какие-либо процессуальные особенности рассмотрения таких дел. Рассмотрение дел о защите местного самоуправления осуществляется по общим правилам, установленным Кодексом административного судопроизводства РФ, Гражданского процессуального кодекса РФ, Арбитражного процессуального кодекса РФ.

Отсутствие специальных норм об особенностях судебной защиты местного самоуправления является существенным недостатком действующего законодательства. Нормы о судебной защите местного самоуправления необходимо включить в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в частности, отдельной статье определив право граждан, органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления обращаться в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав местного самоуправления. Поскольку конституционные нормы достаточно широко определяют объект защиты – местное самоуправление, - в указанном федеральном законе необходимо конкретизировать объект защиты: оспаривание нормативных правовых актов полностью или в части, а также актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, органов государственной власти Российской Федерации, а также субъектов Российской Федерации, нарушающих права местного самоуправления; обжалование с судебном порядке отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, обжалование решения о роспуске представительного органа муниципального образования, решения об отставке главы муниципального образования и т.д. Необходимо определить круг лиц, имеющих право обращаться в суд за защитой публичных интересов муниципального образования и иные подобные вопросы. Возможно, в процессуальном законодательстве определить некоторые процессуальные особенности рассмотрения дел о защите местного самоуправления. Кроме того, необходимо введение специализации судей по вопросам муниципального права; создание в судах специальной коллегии по вопросам местного самоуправления; осуществление систематического обобщения судебной практики по делам о правах местного самоуправления<sup>6</sup>.

Важной формой реализации права местного самоуправления на судебную защиту является система органов конституционного контроля. Это проявляется в порядке реализации полномочий Конституционного Суда Российской Федерации по осуществлению абстрактного и конкретного конституционного нормоконтроля, а также толкования положений Конституции Российской Федерации. Применительно к местному самоуправлению Конституци-

онный Суд РФ как орган конституционного правосудия (контроля) обладает специфическим инструментом перевода конституционной модели местного самоуправления на уровень конкретных нормативно обязывающих предписаний, в результате чего становится возможным его активное участие в функциональной и даже в какой-то степени в политико-правовой трактовке муниципально-правовой действительности. Это становится, в свою очередь, основой для оценки отдельных норм и институтов муниципального права с точки зрения их соответствия сформулированным в Конституции РФ идеалам демократического, правового государства<sup>7</sup>. Рассмотрение Конституционным Судом Российской Федерации соответствующих запросов, жалоб граждан и уполномоченных лиц позволило ему прийти к важнейшим конституционно-правовым выводам о природе местного самоуправления. Так, например, Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях указывал, что конституционная природа местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению и ориентированной в том числе на выполнение задач социального государства, связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований, обуславливает необходимость учета особенностей данной публичной власти; это предопределяет необходимость достижения баланса таких конституционно защищаемых ценностей, как самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, с одной стороны, и гарантированность гражданам соответствующих социальных прав, включая права, приобретенные на основании закона, независимо от того, на территории какого муниципального образования они проживают, - с другой (постановления от 11 ноября 2003 года № 16-П, от 15 мая 2006 года № 5-П, от 18 мая 2011 года № 9-П, от 5 июля 2017 года № 18-П и др.).

Оценивая вклад Конституционного Суда РФ в защиту местного самоуправления, необходимо отметить, что востребованность Конституционного Суда РФ проявляется как в значительном количестве обращений в Конституционный Суд РФ по вопросам местного самоуправления – они составляют почти треть от всех, касающихся организации публичной власти, включая наряду с муниципальной также законодательную, исполнительную и судебную, так и в существенном, развивающемся и достаточно кардинальном характере правовых позиций, сформулированных в решениях Конституционного Суда РФ<sup>8</sup>.

На уровне субъектов Российской Федерации органы конституционного (уставного) правосудия рассматривают вопросы, непосредственно связанные с осуществлением народовластия в муниципальных

<sup>6</sup> Беликова Д.В., Гориславская К.С. Институт судебной защиты местного самоуправления: проблемы и пути их решения // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 3-6. С. 9.

<sup>7</sup> Корзина И.А. Конституционное правосудие – механизм защиты прав местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 20-26.

<sup>8</sup> Морщакова Т.Г. Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. М., 2003. Т. 1. С. 4.

образованиях, о правовом статусе муниципальных служащих, о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации, о признании несоответствующими конституции (уставу) субъекта Российской Федерации муниципальных правовых актов и т.д. Как отмечает А.М. Буданов анализ практики Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов Российской Федерации свидетельствует об активной позитивной роли органов конституционного (уставного) судопроизводства в сфере защиты местного самоуправления. Решения судебных органов направлены на формирование и функционирование полноценного института местного самоуправления в стране. Они служат делу обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных законов на всей территории России, повышению ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления в принятии решений, затрагивающих права местного самоуправления, а в конечном итоге граждан Российской Федерации<sup>9</sup>.

Однако, подтвердив право местного самоуправления защищать свои права в рамках конституционного судопроизводства, механизм реализации такого правомочия не получил дополнительной регламентации. Так, например, в законодательстве не определены в качестве субъектов обращения в Конституционный Суд Российской Федерации ни муниципальные образования, ни органы местного самоуправления, ни должностные лица местного самоуправления. Поэтому необходимо внести соответствующие изменения в ст.84 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Таким образом, судебная защита местного самоуправления, являясь важнейшей конституционной гарантией, выступает обязательным условием реализации населением муниципального образования права на самостоятельное решение вопросов местного значения. Для обеспечения эффективной судебной защиты местного самоуправления необходимо дальнейшее совершенствование действующего процессуального законодательства и законодательства в сфере местного самоуправления.

#### Библиографический список

1. Беликова Д.В., Гориславская К.С. Институт судебной защиты местного самоуправления: проблемы и пути их решения // Современные тенденции развития науки и технологий. – 2016. – № 3-6. – С. 8-11.
2. Буданов А.М. Защита народовластия на местном уровне: вопросы теории и судебной практики // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2012. – № 5. – С. 138-163.
3. Корзина И.А. Конституционное правосудие – механизм защиты прав местного самоуправления // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 3. – С. 20-26.
4. Морщакова Т.Г. Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. – М., 2003. – Т. 1. – 21 с.
5. Сергеев А. Судебная защита местного самоуправления // Законность. – 2006. – № 2. – С. 45-48.
6. Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. – М.: Норма, Инфра-М, 2010. – 336 с.

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

<sup>9</sup> Буданов А.М. Защита народовластия на местном уровне: вопросы теории и судебной практики // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2012. № 5. С. 158-159.

---

**КОЧЕТКОВА ЕЛЕНА АЛЕКСАНДРОВНА**

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

## **ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ КАК ПРИНЦИП ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВА**

**KOCHETKOVA ELENA ALEKSANDROVNA**

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

## **CENTRALIZATION AS A PRINCIPLE OF FUNCTIONING OF THE STATE MECHANISM**

**Аннотация.** В статье рассмотрены теоретические положения о сущности, содержании и особенностях централизации как принципа функционирования механизма государства. Выделены проблемные аспекты понимания данного принципа, проанализированы позитивные и негативные черты его проявления. Представлены классификации централизации.

**Ключевые слова:** централизация, государственная власть, механизм государства, государственный аппарат, государственные органы управления.

**Review.** The article deals with a number of theoretical provisions on the essence, content and features of centralization as a principle of functioning of the mechanism of the state. The problematic aspects of understanding this principle are highlighted, positive and negative features of its manifestation are analyzed. A number of centralisation classifications are presented.

**Keywords:** centralization, state power, mechanism of the state, state apparatus, state governing bodies.

Современная государственная система управления неотделима от её важнейшей и главной составляющей – бюрократической единицы, которая запускает сам процесс руководства при решении государственных задач, координирует все вопросы политической и экономической жизни. Она общепризнанный и обязательный элемент государственной власти, без которого невозможно представить эффективную модель властвования. Но одновременно - это постоянный источник негативных явлений, т.к. бюрократия и общество по сути выступают разно полярными, подчас антагонистическими образованиями.

С одной стороны, любая бюрократическая система является открытой, что безусловно закреплено в большинстве конституций современных государств. Право каждого избирать и быть избранным, право на участие в государственном управлении нередко остается весьма формальным. Как элемент прямой модели демократии это право стало пониматься очень ограниченно: большая часть граждан вообще не проявляет никакого желания и стремления к активным политическим действиям и шагам, предпочитая пассивную форму поведения, перекладывая своё право, вполне осознанно, на других субъектов. В этих условиях критиковать действующую бюрократию неуместно и безосновательно. Сами сознательно делегируем управленческие полномочия, снимая с себя всякую общественную ответственность, а затем так любим говорить о мину-

сах бюрократического аппарата. Безрезультатная пустая популистская демагогия.

Или мы воспринимаем систему властвования как некий трамплин для реализации собственным личностных амбициозных идей. Это возможность реализовать индивидуальные карьерные потребности. Личностная мотивация может быть разной: от идеалистического «служения обществу» до имущественных и иных выгод.

Либо вполне принимаем и допускаем некую «элитарность бюрократии», фактически признавая закрытость данной системы, в которую возможно вхождение только по определенным параметрам семейной, клановой, партийной или иной принадлежности. Общество и бюрократия понимают, что они разные структуры, с разными принципами и нормами организации и функционирования, фактически существующие отдельно друг от друга, с разными интересами, потребностями и возможностями. В любой из этих моделей бюрократия должна сформировать собственный «положительный» общественный образ для признания её гражданами и готовности последних подчиняться, соглашаться с решениями власти.

Проблема эффективной работы бюрократической машины состоит не только в качестве данной структуры, её профессиональной подготовленности, а в системе и форме её непосредственной работы, качестве и своевременности принимаемых решений и

исполнения их. В этой сфере имеют место два явно обременительных явления – огромное количество самих принимаемых решений и соответственно бурного оборота, и качество, быстрота реализации принятых положений. Первое, как ярко подмечал его Б.Н. Чичерин «бумагомарание», далеко от действительной жизни и потребностей общества. Это некая иллюзия бурной работоспособности управленцев: «Всякий интерес к живому делу пропадает; все внимание сосредоточивается на количестве входящих и исходящих бумаг, ибо это служит мерилем деятельности и усердия. Отсюда накопление громадных ворохов ненужных дел и фолиантов бесплодной переписки. При таких условиях медленность делопроизводства становится величайшим злом управления»<sup>1</sup>.

При этом форма начинает заглушать само содержание. Подробная регламентация любых действий, огромное количество отчетной информации, которая должна служить своеобразным результативным доказательным элементом, не способствуют качественному улучшению управленческой деятельности, а лишь провоцируют расширение формализма. Директивный метод государственного управления, наиболее распространенный в тоталитарных политических системах, не утратил своего значения. Несколько смягчены его формы проявления, уменьшены меры ответственности за несвоевременную реализацию принятых наверху решений, но такая же отчетность, подчас фальсифицированная, сохранена. Следует признать, что бюрократическая система очень консервативна по своей сути, эта система не готова и не стремится к нововведениям. И даже свежие, молодые, энергичные управленцы через очень короткий промежуток времени приспособляются к налаженному механизму, к бюрократической рутине, понимая, что эта огромная неподвижная машина не подвержена новеллам и реформам, она живет по своим законам и принципам, поменять которые не одному самому активному и радикальному управленцу не под силу. Сила противодействия в сотни раз будет сильнее. Призная стабильность данных параметров необходимо искать другие рычаги совершенствования государственного управления.

Само понятие централизма власти сложилось достаточно давно, и вообще его можно считать важнейшим атрибутом и обязательным условием функционирования любой власти. Отношения власти и подчинения всегда носят вертикальную направленность в независимости от модели государственно-политического режима и формы правления.

Так, Б.Н. Чичерин определял централизацию, как элемент бюрократической организации «...то есть подчинение местного управления центральной влас-

ти, к которой восходят важнейшие местные дела и которая по всем концам страны рассылает свои приказания»<sup>2</sup>.

Алексис де Токвиль воспринимал централизацию как одно из препятствий к установлению свободы в обществе: «Централизация, вездесущность, всемогущество общественной власти, единообразие её законов – вот наиболее характерные черты всех зарождающихся сегодня политических систем»<sup>3</sup>. В условиях провозглашения и закрепления естественных прав и свобод человека последний не становится реально полностью свободным. Наоборот, он становится буквально поглощенным политическим, государственным контролем и централизация только усиливается.

Алексис де Токвиль один из первых мыслителей выделил два подвида централизации – «политическая централизация» и «административная централизация». Если первая выступала у него обязательным условием функционирования любой государственной системы, то вторая являлась наиболее пагубной, деспотичной и консервативной: «Управление при такой системе превращается в мертвую машину, получающую направление сверху и подавляющую в обществе всякую самодеятельность»<sup>4</sup>.

Марксистская идеология ввела в оборот новое понятие «демократического централизма», как обязательного принципа построения нового бесклассового общества. Централизм не ассоциировался с механическим, жестко иерархическим подчинением власти снизу доверху. «С демократическим и социалистическим централизмом, - писал Ленин, - ни шаблонизирование, ни установление единообразия сверху не имеет ничего общего. Единство в основном, в коренном, в существенном не нарушается, а обеспечивается многообразием в подробностях, а местных особенностях, в приемах подхода к делу, в способах осуществления контроля...»<sup>5</sup>.

Современные учебные пособия по теории государства и права практически совсем не содержат определения данной категории, и даже не указывают централизацию в качестве принципа функционирования государственного аппарата. Это вполне объяснимо политической конъюнктурой, пренебрежением ко всему советскому, с точки зрения организации государственной власти, отсутствием законодательного оформления данного понятия. Действительно, действующие законы и подзаконные акты, регулирующие организацию и деятельность органов государственной власти в Российской Федерации, не называют принцип централизации в качестве принципа их функционирования. Логически более верным представляется интерпретация централизации как

<sup>1</sup> Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Том 1. М.: типография товарищества И.Н. Кушнерев и Ко, 1894. URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 10.01.2018).

<sup>2</sup> Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Том 1. М.: типография товарищества И.Н. Кушнерев и Ко, 1894. URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 10.01.2018).

<sup>3</sup> Правовая мысль: Антология / Автор-составитель В.П. Малахов. М.: Академический проспект; Екатеринбург: Деловая книга, 2003. С. 374.

<sup>4</sup> Там же. С. 375.

<sup>5</sup> Ленин В.И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 35. М., 1974. С. 203.

принципа функционирования механизма государства, а не его отдельных органов.

В своем диссертационном исследовании Ходов Н.В. дает следующее определение централизации: «Централизация публичной (государственной) власти это обусловленный совокупностью объективных и субъективных факторов, осуществляемый (как правило) в установленном законом порядке политико-правовой процесс перехода властных полномочий от децентрализованной подсистемы к централизованной в целях минимизации сроков между принятием управленческого решения и его реализацией»<sup>6</sup>.

Интересна позиция В.М. Сырых, который относит централизацию к «способу согласования элементов государственного механизма», выделяя ещё такие как, сосредоточение полноты власти в руках одного лица и наличие разделения властей. Собственно, система разделения властей не предполагает внутри себя существования централизации, и поэтому имеет ряд недостатков. Модель «демократического централизма» представлена автором в рамках марксистской политической доктрины. Она предполагает следующие особенности деятельности механизма государства: «1) строгое подчинение нижестоящих органов вышестоящим, т.е. строжайшая дисциплина в деятельности государственных органов и их иерархическая подчиненность по вертикали; 2) составление и выполнение планов развития народного хозяйства; 3) выборность органов снизу доверху; 4) подотчетность и подконтрольность исполнительных органов Советам; 5) активное участие населения в деятельности представительных и исполнительных органов государства»<sup>7</sup>. В.М. Сырых указывает на наличие у данного принципа очень большого потенциала с точки зрения эффективности и результативности управления.

Безусловно, централизация как категория и принцип функционирования механизма государства имеет ряд преимуществ:

- во-первых, именно централизация способствует единству власти, согласованности принимаемых решений и их исполняемости. Как верно отмечал Б.Н. Чичерин «Посредством централизации верховная власть может быстро, энергично и беспрепятственно действовать на всех концах территории. Везде она находит готовые орудия и средства. Располагая громадными силами, она может свободно передвигать их с места на место по мере нужды. Сопротивление здесь почти невозможно. Администрация действует, как один человек, не встречая препятствий. Этим необыкновенно облегчается действие и достигаются такая энергия и такая быстрота, которые при другой системе немислимы». Отсутствие централизации неминуемо приводит к анархизму и безвластию, неустойчивости самого политического режима. Умение четко выстраивать отношения с субъектами и местными властями – есть главный залог политической стабильности;

- во-вторых, централизм выступает сильным противодействием местничеству, защищая интересы населения от произвола местных управленцев. Борьба с местными корольками возможна только при наличии жесткого вертикального контроля за ними, наличии эффективного механизма подачи и рассмотрения жалоб граждан на местную администрацию. Сепаратизм местной власти куда большее зло для государства, чем жесткий централизм управления;

- в-третьих, высшие органы государственной власти обладают большими ресурсами управления. Хороший управленец не тот, кто умеет быстро латать дыры в прохудившейся крыше и помогать в кризисной ситуации, а кто умеет видеть перспективно и выстраивать государственно-финансовые, хозяйственные отношения на года, десятилетия. Стратегия государственного развития является исключительно компетенцией высших органов власти, обладающих наиболее полной и объективной информацией, геополитической картиной развития;

- в-четвертых, распределение всех финансовых государственных средств находится в руках высших органов власти. Истинная финансовая жизнь государства известна только им, именно поэтому на них возлагается колоссальная ответственность за финансовое и соответственно экономическое, социальное развитие государства. Умение правильно и грамотно формировать и распределять денежные потоки, контролировать их расходование, целевое направление – есть важнейший параметр государственно-финансовой централизации. Ни одна местная власть, которая безусловно лучше знает и понимает местные проблемы, нужды и потребности, не в состоянии осуществлять полную финансовую самостоятельность. Именно финансовая централизация – это рычаг всей системы государственного управления, способность целенаправленного развития необходимых сфер государства;

- в-пятых, верховная власть по своей сути более активная и мобильная, она быстрее готова к изменениям, быстрее реагирует на новые политические, финансовые и международные условия, заставляя «просыпаться от спячки местную власть»;

- в-шестых, централизация позволяет безболезненно функционировать всему организму государства, осуществляя сложные взаимосвязи между различными органами, структурами, системами. Центральное и местное управление существуют не обособленно сами по себе, а решают единые задачи, выполняют единые функции, обеспечивают права и свободы одних и тех же граждан;

- в-седьмых, централизация способствует постепенному, поэтапному развитию государства без скачков, переворотов и революций. Она предполагает элементы плановой системы управления, когда верховная власть четко, на достаточно длительный период времени, создает проекцию развития страны и отдельных сфер управления;

<sup>6</sup> Ходов Н.В. Централизация и децентрализация государственной власти в современной России: Общеправовой анализ: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Н.Новгород: РГБ, 2006. С. 9.

<sup>7</sup> Сырых В.М. Теория государства и права: Учебник для вузов. 4-е изд. М., 2005. С. 51.

- только высшая государственная власть, зная наиболее объективную картину развития государства, способна перераспределять общественные блага и ресурсы исходя из внутренних и внешнеполитических запросов. Местная власть не мыслит геополитически, не видит перспективы политической и экономической эволюции.

Принцип централизации имеет и другую, негативную сторону, которая всегда будет критиковаться политиками и гражданами. Высшие органы власти не всегда обладают реальной, объективной информацией о ситуации на местах, поэтому принимаемые ей решения нам кажутся непродуманными, утопичными, не реализуемыми. Во многом это обусловлено искаженной информационной картинкой, составленной либо самими местными госструктурами, либо оторванностью и незнанием высших органов власти реалий государственной жизни. Ещё в конце XIX века Б.Н. Чичерин писал: «...стоя на вершине здания, центральная власть часто не имеет надлежащего знакомства с местными делами. Она видит их издали, большею частью на бумаге, через посредство бюрократии, которая, как мы видели, нередко представляет их в совершенно искаженном виде. Вследствие этого исходящие от центра решения часто идут вразрез с истинными потребностями населения, а принимаемые ею общие меры оказываются неприложимыми к местным условиям»<sup>8</sup>. Кроме того, центральная власть принимает единое решение, единый порядок правового регулирования, без учета местных условий и возможностей. Это приводит к тотальному уравниванию всех без учета объективных и субъективных факторов.

Цели и задачи деятельности высших органов власти не могут быть ограничены только потребности отдельных территорий. Они более важные и стратегические, направленные на решение общегосударственных, политических, международных запросов. Отсюда нередко возникает непонимание и противоречие в обществе: государство больше заинтересовано решать глобальные проблемы, чем проблемы конкретного региона, конкретного гражданина. Или государство принимает решения, оторванные от жизни, не отражающие реальные потребности и нужды граждан.

В централизации с самого начала заложена громоздкость, медлительность, формализм. И если сверху решения идут достаточно быстро, то их реализация, контроль и отчетность превращают этот процесс в бесконечную по времени процедуру. Бюрократическая волокита и рутина, огромное количество необходимых инстанций, утверждений, обработки информации являются непреодолимыми. И даже в наше информационное время этот процесс не то, чтобы упростился и сократился, а занимает ничуть не меньшее время и силы. Этот формализм, бюрократическая отчетность приобрела не только бумажную, но и электронную форму. Нам представлялось, что,

унифицировав документацию, создав единые программные модели, мы упростим всю государственно-отчетную систему. Фактически мы ускорили только время её передачи от одной структуры в другую, но увеличили нагрузку на объем предоставляемой информации, оформление её по строгим правилам и формам, не позволяя проявлять самостоятельность и собственную позицию. Цифровая отчетность явно стала превалировать над содержательной, что не показывает объективной картины, причины и характер процессов, местные особенности, субъективный фактор. Цифровые данные – не есть картина реалии, не отражают сам сущностный процесс. Фактически мы создаем «дистанционную систему управления», когда, не выходя за пределы кабинета, можно получать распоряжения, рассылать их соответствующим исполнителям, собирать показатели и отсылать отчеты. Это тоже централизация, но только «информационно-бюрократическая».

Сверхцентрализация убивает всякую местную инициативу в государстве. Местная администрация не имеет ни возможностей, ни желания что-то менять на своей территории, т.к. собственная инициатива идет в разрез с общегосударственным курсом, может быть критикуема или наказуема сверху. Отсюда мы и получаем систему «ручного управления государством», когда нижестоящие государственные органы власти не стремятся к самостоятельности, работают только в рамках спущенных решений или дожидаясь команды сверху. Прямой приказ сверху есть сигнал к исполнению.

Централизация отрицательно влияет на положение самих граждан в государстве. Смысл в активной государственно-политической позиции теряется. Люди понимают, что государственные вопросы будут решены сверху однозначно и безапелляционно, без оценок общественного мнения, хотя бы на том основании, что власть знает и понимает больше самих граждан. Это и есть главная причина политической пассивности современного населения страны, которое привыкло к системе вертикального принятия решений, без анализа потребностей самих граждан.

Результативность централизации во многом зависит от качества существующей власти: при рациональном управлении централизация – благо, при авторитарном – порождение множества пороков управления.

Многие авторы напрямую ассоциируют централизацию государственной власти с формированием авторитарного или тоталитарного политических режимов. Так, В.Е. Чиркин указывает, что строгое организационное единство и подчинение в рамках государственного аппарата допустимо и оправдано только в определенные критичные для государства ситуации – военно-территориальные угрозы, государственный переворот, техногенные и природные катаклизмы<sup>9</sup>. В иные периоды развития государств нали-

<sup>8</sup> Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Том 1. М.: Типография товарищества И.Н. Кушнерев и Ко, 1894. URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 10.01.2018).

<sup>9</sup> Чиркин В.Е. Современное государство. М., 2001. С. 121.

чие жесткой централизации ничем невозможно оправдать, как только стремлением власти к её авторитарности.

Централизация, будучи динамичной категорией, претерпевает влияние множества факторов. Так, по мнению Н.В. Ходова она зависит от: территории государства, численности населения, формы государственного устройства, формы правления и политического режима, сферы деятельности, действующего законодательства, государственно-правовых традиций, личности главы государства.

На наш взгляд, централизация выступает тем элементом функционирования государственной власти, который не зависит напрямую от формы правления. Она равнозначно может существовать или ограничиваться как в разных моделях монархий, так и республик. Определяющим фактором будет выступать политическое лидерство. Наличие сильного, авторитетного лидера или коллегиальной государственной структуры однозначно порождают сильные централизованные тенденции в государственном управлении. Слабость верховной власти, её неустойчивость, нелегальный или нелегитимный характер, внутренние противоречия и конфликты влекут черты децентрализации.

Более четкая взаимосвязь существует между политическим режимом и принципом централизации. Однозначно все авторитарные и тоталитарные режимы предполагают наличие жесткой государственной политической централизации, т.к. идеологическая, политическая, экономическая монополия немислима без строго вертикального контроля за всеми структурами власти. Принятые верховной властью решения воспринимаются безапелляционно, обязательны к исполнению под страхом наказания. Однако, и демократия не является антагонизмом централизации. Последняя приобретает более мягкие формы, допуская определенные свободы и самостоятельность для местных органов власти. Нередко централизация принимает завуалированные формы, чтобы не противоречить принципу народного суверенитета.

Принцип централизации государственного управления начинает приобретать особое значение в определенные исторические периоды развития государств, связанных с формированием единой государственной территории, построением федеративной модели управления, реформированием крупных политических, экономических сфер, обоснованием идеологии «создания сильного политического государства». Нередко именно централизация выступает определенным гарантом внутреннего мира и спокойствия, особенно если государство имеет обширную территорию, большую численность населения сложного национального и религиозного состава.

Не следует забывать и о внешнеполитическом факторе. При наличии сложной международной обстановки, угрозе внутренней безопасности страны тенденции централизации только усиливаются.

Собственно, действующее законодательство выполняет только функцию нормативного закрепле-

ния и правового регулирования самого механизма функционирования власти, напрямую не называя принцип централизации. Определяя границы и объем полномочий высших и местных органов власти, мы создаем только предполагаемую форму их взаимодействий, некую конструкцию. Процесс централизации выступает более живой, подвижной и реальной категорией, которая не всегда можно вписать в правовые нормы.

Поэтому следует признать, что централизация власти – это очень подвижная, динамичная, изменчивая категория, которая напрямую зависит от множества объективных и субъективных факторов. В ней нельзя определить золотую середину, т.к. на том или ином этапе исторического развития государства необходима более широкая и жесткая централизация власти, или допустим процесс её ослабления с предоставлением больших прав местным органам власти.

Централизации, как принципу механизма государства присущи следующие признаки:

- естественный порядок организации властей в государстве, процесс непосредственного подчинения высших и местных органов власти;
- основополагающий принцип функционирования механизма государства;
- централизация детерминирована, опосредована материально-объективными факторами: политическими, экономическими, социальными, внешнеполитическими;
- зависит от модели политического режима государства, формы государственного устройства, объема полномочий и качеств политического лидера;
- не всегда имеет нормативное закрепление;
- является изменчивой, динамичной категорией;
- включает распорядительную и контролирующую деятельность;
- объективная категория;
- выражается в единообразии принятия и исполнения государственных решений;
- это не теоретическая, правовая категория, а реальный процесс реализации властных отношений;
- находится в диалектической взаимосвязи с процессом децентрализации.

Централизация как принцип функционирования механизма государства может выступать в различных формах и видах. Нам представляется правильным определить следующие её классификации:

- централизация может быть формальной и реальной, в зависимости от наличия или отсутствия в государстве её законодательного закрепления, от действительного применения в механизме деятельности органов государственной власти по реализации функций государства;
- в зависимости от формы её признания и закрепления централизация может быть государственная и государственно-партийная. Последняя закрепляется и оформляется в рамках партотократической модели государства в форме партийных административных решений;
- по методам реализации централизация выс-

тупает директивной и диспозитивной. Первая предполагает строгое и неукоснительное исполнение государственно политических установок по реализации всех требований вертикали власти с наличие системы государственного принуждения и юридической ответственности, в случаях несвоевременной и неправильной деятельности государственных структур. Вторая форма централизации допускает определенный объем самостоятельности у органов государственной власти при выполнении поставленных планов и задач.

- по объему распространения централизация может быть полной (тотальной) и ограниченной, которая используется только в системе функционирования определенных государственных структур (например, органы прокуратуры, силовые структуры);

- в зависимости от характера направленности действия и области воздействия централизация может быть политической, административной, правовой, идеологической;

- исходя их системы государственного аппарата, централизация бывает горизонтальной и вертикальной. Вертикальная централизация используется в системе функционирования определенных государственных структур с учетом иерархической системы построения. Горизонтальная централизация оправдана в системе взаимодействия субъектов федераций;

- с содержательной точки зрения централизация может быть буржуазной и демократической.

В диссертации Н.В. Ходов предложил ещё несколько классификаций централизации:

- законодательная, исполнительная, судебная;
- реформаторская и революционная;
- законная и незаконная;
- односторонняя и многосторонняя (договорная)<sup>10</sup>.

Данные формы и виды централизаций не всегда возможно четко определить в государственных системах. Централизация должна выступать общегосударственным принципом деятельности власти, иначе мы создаем совершенно автономные системы властей со своими функциональными параметрами. Не-

возможно требовать централизации в исполнительной системе управления и допускать децентрализацию в судебной организации.

Деление централизации на реформаторскую и революционную представляется некорректным. Любая революция, завершающаяся установлением определенной формы диктатуры, предполагает закономерно усиление централизации власти для ее удержания. Но революция проводится не с целью централизации, а централизация механизма управления выступает побочным результатом революции. Реформа же - это лишь одна из форм эволюционного процесса, и поэтому возможны и другие пути установления централизации власти - в результате модернизации, трансформации, цикличности.

Централизация не может по сути выступать договорной, т.к. это противоречило бы самой её цели. Исторический опыт доказывает, что введение элементов централизации всегда есть инициатива верховной власти, которая никогда не согласует данное решение с какими-то другими субъектами, ни с гражданами, ни даже с олигархическими элементами.

Таким образом, под централизацией следует понимать принцип функционирования механизма государства, отражающий уровень взаимодействия и контроля высших и местных органов власти при принятии и реализации государственно-властных решений, опосредованный политическими, социально-экономическими и иными объективными факторами. Следует признать наличие закономерной диалектической связи между процессами централизации и децентрализации механизма государственной власти, которые сменяли и будут сменять друг друга по мере исторического развития государств. Ни один из этих принципов сам по себе не может быть признан эффективным, т.к. децентрализация неминуемо приводит к анархии и сепаратизму, а сверхцентрализация - к авторитаризму власти. Умело установленный баланс, правильно рассчитанные пропорции централизованных и децентрализованных тенденций способны дать хороший результат в функционировании механизма любого государства.

#### Библиографический список

1. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Том 1. - М.: Типография товарищества И.Н. Кушнерев и Ко, 1894.
2. Правовая мысль: Антология / Автор-составитель В.П. Малахов. - М.: Академический проспект; Екатеринбург: Деловая книга, 2003. - 1016 с.
3. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 35. - М., 1974.
4. Сырых В.М. Теория государства и права: Учебник для вузов. 4-е изд. - М.: ЗАО Юстицинформ, 2005. - 704 с.
5. Чиркин В.Е. Современное государство. - М.: Междунар. отношения, 2001. - 412 с.
6. Ходов Н.В. Централизация и децентрализация государственной власти в современной России: Общеправовой анализ: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Н. Новгород: РГБ, 2006. - 26 с.

**Рецензент:** Скуратов И.В., доцент кафедры теории государства и права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.и.н.

<sup>10</sup> Ходов Н.В. Централизация и децентрализация государственной власти в современной России: Общеправовой анализ: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород: РГБ, 2006. С. 9.

---

**СОКОЛОВА АННА ИГОРЕВНА**

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

**О СИСТЕМАТИЗАЦИИ СУБЪЕКТОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ РЕАЛИЗАЦИЮ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НА УРОВНЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**SOKOLOVA ANNA IGOREVNA**

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, [post@oimlsa.edu.ru](mailto:post@oimlsa.edu.ru)

**ON THE SYSTEMATIZATION OF SUBJECTS IMPLEMENTING THE REALIZATION OF ANTI-CORRUPTION POLICY AT LEVEL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

***Аннотация.** Статья посвящена актуальной в настоящее время теме реализации мер по борьбе с коррупцией, которую можно обозначить как отдельное направление политики; непосредственным предметом исследования является систематизация субъектов, ее осуществляющих на уровне местного самоуправления. Проанализированы отдельные статистические сведения о деятельности международных и внутригосударственных органов по борьбе с коррупцией, определены некоторые особенности их правового статуса. Внесено предложение об общих положениях систематизации субъектов, осуществляющих реализацию антикоррупционной политики в Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** коррупция, нормоконтроль, коррупциогенные факторы, местное самоуправление, международные организации, органы государственной власти.*

***Review.** The article is devoted to the current topic of implementing measures to combat corruption, which can be identified as a separate policy area; The immediate subject of research is the systematization of the subjects that carry it out at level of local self-government. Separate statistical data on the activities of international and domestic anti-corruption bodies have been analyzed, and some features of their legal status have been identified. A proposal was made on general provisions for systematization of subjects implementing the realization of anti-corruption policy in the Russian Federation.*

***Keywords:** corruption, normative control, corruption-related factors, local self-government, international organizations, public authorities.*

В большинстве стран мира борьба с коррупцией является востребованным направлением государственной политики, в России с учетом реформирования системы местного самоуправления становится также и вопросом местного значения. Коррупция, как системное явление, охватывает публичную власть в целом и имеет определенные особенности проявления как на государственном, так и на муниципальном ее уровнях. Следовательно, и антикоррупционная политика должна проводиться в соответствии со спецификой распространения правонарушений в рассматриваемой сфере и носить комплексный характер. Устанавливает правовые основы борьбы с коррупцией в России в настоящее время федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-

ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>1</sup>, а также ряд разноотраслевых нормативных правовых актов, совокупность которых позволяет считать законодательное регулирование антикоррупционной деятельностью комплексным институтом российского права. В 2010 году была утверждена действующая методика проведения антикоррупционной экспертизы<sup>2</sup>. Указанная методика предполагает разделение коррупциогенных факторов на две группы. Некоторые обозначенные в предыдущих методиках коррупциогенные факторы были объединены действующими правилами в один.

Пропорционально модификации правовой природы коррупциогенных факторов и росту правонарушений, по итогам 2016 года только органами про-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>2</sup> Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 // Российская газета. 2010. 5 марта (№ 46).

куратуры их было выявлено более 325 тысяч<sup>3</sup>, законодатель корректирует антикоррупционную политику, создает новые правовые установления. В числе последних принятых изменений необходимо отметить ужесточение механизма контроля имущественного положения должностных лиц местного самоуправления и государственной власти вплоть до применения конституционно-правовой ответственности в форме досрочного прекращения полномочий или мер дисциплинарной ответственности<sup>4</sup>. Среди положительных аспектов реализации рассматриваемых изменений необходимо отметить развитие законодателем не только карательных форм борьбы с коррупцией, но и превентивных, к которым относится установление обязательств по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Реализация антикоррупционной политики в сфере местного самоуправления является наиболее значимой, поскольку деятельность органов и должностных лиц данного уровня власти наиболее близка к широкому кругу жителей, направлена на реализацию жизнеобеспечивающих, социальных и бытовых, потребностей. Условная свобода местных органов власти в отсутствие должной реализации антикоррупционного контроля зачастую приводит к массовым нарушениям прав и свобод человека как высшей конституционной ценностью. Так, в предпринимательском секторе, к некоторым из негативных последствий нарушения антикоррупционного законодательства относятся изъятия земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, но арендованных субъектами малого предпринимательства или крестьянско-фермерских хозяйств и незаконная передача их другим лицам, или неправомерное отключение от энергоснабжающих сетей или коммуникаций возведенных ими объектов недвижимости.

В России единого органа или централизованной системы государственных органов и должностных лиц, обеспечивающих реализацию антикоррупционной политики, в силу системности проявления коррупции и исторических особенностей ее формирования нет. Несмотря на то, что Конвенция ООН по противодействию коррупции (ст. 6) предусматривает создание специального органа по борьбе с коррупцией, российское законодательство не воспользовалось опытом других государств по созданию специального органа по противодействию коррупции с особыми полномочиями. Однако важно отметить, что наиболее распространенные на практике и изучаемые теорией меры антикоррупционной политики предпринимаются внутри системы, вышестоящими органами и должностными лицами или в рамках самоконтроля, проводимого кадровыми подразделениями или отраслевыми департаментами. Относительно пробельной и в ряде случаев коллизионной остается практика внешнего антикоррупционного конт-

роля, особенно общественного, представителями гражданского общества. Вместе с тем наиболее эффективной, в какой-то мере монополистической, является деятельность прокуратуры в сфере реализации антикоррупционной политики. Исходя из узкоспециализированной характера института, представляется, что именно внешние формы, осуществляемые неподчиненными друг другу субъектами, являются наиболее эффективными.

Условную классификацию всех государственных и муниципальных органов и должностных лиц, осуществляющих антикоррупционную политику, можно представить следующим образом.

1) Международный – антикоррупционный контроль, осуществляемый представителями иностранных государств – организациями и лицами, обладающими специальными знаниями, а также международными организациями: наднациональная или интеграционная, международная антикоррупционная политика.

В качестве примера можно привести Transparency International, что означает «Международная Прозрачность», публикует доклад, в котором приводит данные ИВК (Индекса Восприятия Коррупции), – неправительственная международная организация по борьбе с коррупцией и исследованию уровня коррупции по всему миру. На настоящий момент у организации существуют отделения более чем в 100 странах мира. К непосредственно международным организациям, обеспечивающим проведение антикоррупционного контроля можно отнести: международную антикоррупционную академию, международный форум представителей деловых кругов, независимую комиссию по борьбе с коррупцией и другие. Здесь же необходимо указать и на развитие межправительственных антикоррупционных организаций: антикоррупционная сеть для стран с переходной экономикой, глобальная организация парламентариев по борьбе с коррупцией (ГОПБК), Европейское партнерство по борьбе с коррупцией, международная группа для координации борьбы с коррупцией и другие. Наиболее активно Российская Федерация принимает участие в Группе государств против коррупции (ГРЕКО) и Рабочей группе Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

2) Государственный – антикоррупционная политика, осуществляемая органами государственной власти и государственными органами, не обладающими властными полномочиями, а также должностными лицами государства.

Исходя из определения формы государственного устройства Российской Федерации, субъектов государственного нормоконтроля предлагается дифференцировать на две категории. В данной классификации нашло свое отражение и деление субъектов

<sup>3</sup> Чернявская Е. За прошлый год Генпрокуратура РФ выявила более 325 тыс. коррупционных правонарушений. Режим доступа: URL: <http://www.garant.ru/news/1097797/> (дата обращения: 21.11.2017).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 03.04.2017 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» // Российская газета. 2017. № 71.

на органы государственной власти, в том числе, законодательной, исполнительной и судебной, и государственные органы, не обладающие властными полномочиями.

а) **Федеральный:**

В число основных или профильных государственных органов, осуществляющих полномочия в области противодействия коррупции, входят: Федеральная служба безопасности России, Министерство внутренних дел России, Министерство Юстиции России<sup>5</sup>, руководство указанными органами осуществляет глава государства, а также Прокуратура Российской Федерации.

В структуре центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации действует Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУЭБиПК МВД России), которое осуществляет полномочия по формированию нормативно-правового регулирования в сфере борьбы с коррупцией в части, ограниченной компетенцией федерального министерства, в том числе по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию коррупционных преступлений.

Министерство юстиции Российской Федерации в соответствии с Указом Президента от 18.01.2010 № 80 «О внесении изменений в некоторые акты президента Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» занимается проведение антикоррупционной экспертизы проектов, федеральных органов и организаций, при проведении их правовой экспертизы. Вместе с тем и основная роль в проведении обязательной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов осуществляется территориальными подразделениями Прокуратуры Российской Федерации.

Создание в пределах своих полномочий во взаимодействии с органами исполнительной власти мер по борьбе с коррупцией входит в число полномочий Федеральной службы безопасности Российской Федерации в области противодействия коррупции на основании Указа Президента РФ от 11.08.2003 № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации». В структуре указанной федеральной службы действует Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационная комиссия), результаты деятельности которой в общих положениях доступны в рамках общедоступного опубликования ежегодных отчетов. Рекомендации, формулируемые комиссией по итогам деятельнос-

ти, позволяют не допускать и предотвращать возможность возникновения конфликта интересов и повышения правосознания у сотрудников службы.

Значимым институтом по противодействию коррупции на принципиально иной основе стал Совет по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации, созданный Указом Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции», основной сферой деятельности которого является формирование системы борьбы с коррупцией от искоренения причин, ее порождающих, до ликвидации последствий коррупционных действий.

Кроме того, антикоррупционная политика осуществляется субъектами парламентского контроля – депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также специализированными комитетами, комиссиями<sup>6</sup> и вспомогательными органами, образованными при данных органах власти<sup>7</sup>. В научной литературе отмечается, что контроль парламентариев является важным направлением парламентского контроля, нуждающемся в развитии<sup>8</sup>, в том числе в сфере борьбы с коррупцией. На наш взгляд, наиболее востребована на уровне местного самоуправления профилактическая составляющая антикоррупционной политики, осуществляемая данными субъектами, например, проведение совместных с муниципалитетами семинаров-совещаний и круглых столов по вопросам проведения антикоррупционных экспертиз и мониторинга нормативных правовых актов<sup>9</sup>.

Антикоррупционная политика осуществляется также субъектами судебного контроля: Верховным Судом Российской Федерации, а также нижестоящими федеральными судами общей юрисдикции и федеральными специализированными судами.

б) **Региональный:**

В данный момент сложилось базовое антикоррупционное законодательство субъектов РФ. В большинстве субъектов введены законы о противодействии и профилактике коррупции, а кроме того законы о целевых программах противодействия коррупции. Антикоррупционная политика осуществляется органами и должностными лицами законодательной (представительной), исполнительной и судебной (только конституционными (уставными) судами субъектов федерации) власти субъектов Российской Федерации, а также государственными органами, не обладающими властными полномочиями (уполномоченными по правам человека субъектами Российской Федерации, счетными палатами субъектов Российской Федерации).

<sup>5</sup> Эльдаров И.А. Государственные органы, осуществляющие противодействие коррупции // Национальная безопасность [Электронный ресурс.] URL: [http://www.psj.ru/saver\\_national/detail.php?ID=89640](http://www.psj.ru/saver_national/detail.php?ID=89640) (дата обращения: 10.03.2018).

<sup>6</sup> См. П. «с» ч. 1 ст. 20: О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

<sup>7</sup> Савенков А.Н. Противодействие коррупции как важное направление социально-политического развития Российской Федерации: взгляд парламентария // Ученые записки Спб филиала РТА. 2012. № 1 (41). С. 16.

<sup>8</sup> Гранкин И.В. Парламентский контроль: новый этап развития // Российское государствоведение. 2014. № 1. С. 28.

<sup>9</sup> См. П. «с» ч. 1 ст. 20: О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

3) Муниципальный – антикоррупционная политика, осуществляемая представительным органом и главой муниципального образования (местной администрации), исполнительно-распорядительным, контрольно-ревизионными, иными органами и должностными лицами местного самоуправления, уполномоченными в сфере борьбы с коррупцией, а также органами межмуниципального сотрудничества.

Так, достаточно высокое значение имеет Совет или Ассоциация муниципальных образований субъектов федерации, которые состоят из высших должностных лиц муниципальных образований, входящих в его состав. Основной целью указанного субъекта является оказание правовой и методической помощи органам местного самоуправления, в том числе в ведении антикоррупционной политики<sup>10</sup>.

На муниципальном уровне особое значение имеет нормоконтроль, как одно из направлений антикоррупционной политики, и эффективное средство повышения качества нормативного материала, в настоящее время формируется как системная деятельность, осуществляемая уполномоченными субъектами, в том числе, представителями гражданского общества на всех уровнях нормотворчества, и направленная на выявление в проектах и действующих правовых актах, имеющих нормативное содержание, несоответствия требованиям принципов конституционности и законности. В целях унификации критериев нормоконтроля, существенных характеристик нормативного правового акта, которые оцениваются субъектом проверочной деятельности, предлагается их систематизировать следующим образом: 1) целесообразность и полнота (решение актуальных задач правового регулирования); 2) конституционность; 3) законность, в том числе отдельно выделяемая коррупциогенность; 4) юридико-технические критерии.

В рамках исследуемого специального вида нормоконтроля критерии сформулированы «негативным» способом, то есть контролирующий субъект должен установить в проверяемом акте отсутствие правовых деформаций, указанных в методике. Особенностью проверки в рамках антикоррупционного контроля, на наш взгляд, является установление категорий оценочного характера, которые приводят к фактическому наличию признаков иных коррупциогенных факторов. Правоприменительной практикой установлено, что наиболее типичными являются такие коррупциогенные факторы, как широта дискреционных полномочий и определение компетенции по формуле «вправе», а также чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества.

В настоящее время отмечается тенденция к уменьшению числа коррупциогенных факторов. В целях исключения дублирования критериев нормоконтроля, а также положений, допускающих неоднозначное их понимание, в новой методике не нашли отражения такие факторы, как отсутствие мер ответ-

ственности, отсутствие положения о контроле за органами власти, а также нарушение режима прозрачности информации. Однако дублирование критериев полностью не исключено из действующего правового регулирования. Так, например, принятие акта за пределами компетенции, на наш взгляд, практически полностью совпадает с требованиями конституционности акта, однако в ходе антикоррупционного нормоконтроля существует определенная особенность проверки соответствия требованиям – устанавливается факт злоупотребления правом – превышение пределов компетенции органов местного самоуправления при принятии муниципальных правовых актов. Данная особенность не носит принципиальный характер, более того, в данном факторе не проявляется собственный, значимый коррупциогенный характер, существенно отличающийся от общего нарушения правил, установленных основным законом. В силу чего, на наш взгляд, необходимо исключить данный фактор из числа коррупциогенных и проверять его в порядке общего нормоконтроля в рамках нарушения требований конституционности. Таким установлением будет устранено дублирующее положение из критериев нормоконтроля.

Юрико-лингвистическая неопределенность входит в требования, на предмет соответствия которым проверяется акт по юридико-техническим критериям, что также порождает дублирование критериев нормоконтроля, кроме того несоблюдение правил лингвистической и юридической техники, само по себе являясь правовой деформацией, может породить и коррупциогенность данных правовых установлений.

В абсолютном большинстве случаев антикоррупционный нормоконтроль в сфере местного самоуправления осуществляется в форме экспертизы муниципальных правовых актов. Правовая, или как ранее указывалось юридическая, экспертиза, проводимая по критериям конституционности, законности и соответствия юридико-техническим требованиям, в силу своего общего характера не направлена на выявление конкретных коррупциогенных факторов, таким образом, муниципальный правовой акт, содержащий последние, однако соответствующий иным законам и принципу конституционности, может быть оценен положительно. На основании чего законодателем была определена специальная (отраслевая) экспертиза, как форма антикоррупционного контроля, проводимая экспертами в исследуемой сфере правоотношений, деятелями науки и практики разного уровня.

Важно отметить также тот факт, что немалое место в системе антикоррупционной политике занимает антикоррупционная экспертиза. Субъектов антикоррупционной экспертизы можно разделить на две группы: органы и должностные лица государства и местного самоуправления, а также аккредитованные в качестве независимых экспертов юридические

<sup>10</sup> См., напр.: гл. 2: Совет муниципальных образований Московской области: устав Ассоциации: утв. решением учредительного Съезда от 26 мая 2006 г. URL: <http://www.sovetmo.ru/about/> (дата обращения: 01.09.2017).

и физические лица. При этом гражданское общество, легально предусмотренный третий субъект данной формы нормоконтроля<sup>11</sup>, не может в полной мере осуществлять свою деятельность на практике, поскольку актами Правительства Российской Федерации<sup>12</sup> и Министерства юстиции Российской Федерации<sup>13</sup> установлена возможность аккредитации на проведение независимой антикоррупционной экспертизы не всех институтов гражданского общества, а только физических и юридических лиц.

Дискуссионным является вопрос ужесточения требований к квалификации независимых экспертов. С одной стороны, высокие требования к кандидатам будут способствовать росту качества проводимых экспертиз, с другой стороны, могут свести к нулю их количество в виду отсутствия специалистов такой категории. Так, несмотря на уведомительный характер аккредитации независимых экспертов, число лиц, получивший этот статус, критически мало – в Оренбургской области по состоянию на 01 ноября 2017 г.

аккредитовано 12 физических лиц и одно юридическое лицо<sup>14</sup>, важно отметить, что ситуация в этом вопросе остается абсолютно стабильной с 2011 года. В то время, как было отмечено Ю.Я. Чайкой, занимающим должность Генерального прокурора РФ, более 90 % коррупциогенных факторов выявляется в документах местного самоуправления<sup>15</sup>.

Следует признать то, что на сегодняшний день в современной России наряду с определенными достижениями в антикоррупционной деятельности остаются нерешенными многие задачи законодательного обеспечения борьбы с коррупцией. Активное развитие противодействия коррупции возможно только благодаря кардинальному изменению структуры административной реформы: необходимы перемены в институтах государственного управления в целом. Следует совершенствовать структуру органов власти, определять и разграничивать функции среди органов власти относительно проведения конкретных мероприятий по части противодействию коррупции.

#### Библиографический список

1. Гранкин И.В. Парламентский контроль: новый этап развития // Российское государствоведение. – 2014. – № 1. – С. 23-30.
2. Макагонов М. Рука берущая, рука дающая // Российская газета. – 2012. – 20 сент. (№ 216 (5889)). – С. 2.
3. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» / В.Н. Агеев [и др.]; под науч. ред. П. А. Кабанова; вступ. ст. И. И. Бикеева. – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2010. – 100 с.
4. Савенков А.Н. Противодействие коррупции как важное направление социально-политического развития Российской Федерации: взгляд парламентария // Ученые записки Спб филиала РТА. – 2012. – № 1 (41). – С. 14-34.
5. Чайка Ю.Я. Доклад на заседании Совета по развитию местного самоуправления от 31.01.2013 г. URL: <http://www.kremlin.ru/news/17397> (дата обращения: 01.09.2017).
6. Чернявская Е. За прошлый год Генпрокуратура РФ выявила более 325 тыс. коррупционных правонарушений. URL: <http://www.garant.ru/news/1097797/> (дата обращения: 21.11.2017).
7. Эльдаров И.А. Государственные органы, осуществляющие противодействие коррупции // Национальная безопасность [Электронный ресурс.] URL: [http://www.psj.ru/saver\\_national/detail.php?ID=89640](http://www.psj.ru/saver_national/detail.php?ID=89640) (дата обращения: 10.03.2018).

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

<sup>11</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // В.Н. Агеев [и др.]; под науч. ред. П.А. Кабанова; вступ. ст. И.И. Бикеева. Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2010. С. 42.

<sup>12</sup> Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 // Российская газета. 2010. 5 марта (№ 46). Ст. 4.

<sup>13</sup> Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации: приказ Министерства юстиции РФ от 27 июля 2012 г. № 146 // Российская газета. 2012. 29 августа. (№ 197).

<sup>14</sup> Перечень граждан и организаций, аккредитованных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. URL: <http://to56.minjust.ru/node/2952> (дата обращения: 01.09.2017).

<sup>15</sup> Чайка Ю.Я. Доклад на заседании Совета по развитию местного самоуправления от 31.01.2013 г. URL: <http://www.kremlin.ru/news/17397> (дата обращения: 01.09.2017).

---

**СОКОЛОВА ОКСАНА ВАЛЕРЬЕВНА**

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9, msal@msal.ru

## **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЫБОРОВ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП**

**SOKOLOVA OKSANA VALERYEVNA**

PHD in Law, associate professor of constitutional and municipal law department at University n.a. O.E. Kutafin (Moscow State Academy of Law), 9 Sadovaya-Kudrinskaya Str., Moscow city, Russia, 125993, msal@msal.ru

## **CONSTITUTIONALLY BASED LEGAL CONTROL OF RUSSIAN FEDERATION PRESIDENT ELECTION CAMPAIGN: MODERN STAGE**

**Аннотация.** В статье дается выборочный обзор законодательного регулирования избирательных процедур и практики их реализации по итогам недавно прошедших выборов Президента Российской Федерации. Автор исследует развитие избирательного законодательства по выборам Президента Российской Федерации, политическую практику выборов Президента Российской Федерации.

**Ключевые слова:** Президент Российской Федерации, законодательство о выборах, избирательное право.

**Review.** The article differentially surveys legislative control of electoral procedures and their implementation in practice with respect to recent president election campaign results in Russian Federation. The author analyses the development of electoral legislation system according to Russian Federation President elections and researches political practice of Russian Federation President elections.

**Keywords:** The President of Russian Federation, electoral legislation system, electoral law.

Если форма правления в государстве предусматривает институт президентства, то президент, несомненно, выступает ключевой фигурой в структуре власти.

По справедливому замечанию О.Е. Кутафина, в системе государственных органов бесспорно необходим специальный орган, на который возлагалось бы представительство государства как вовне страны, так и внутри. Этим органом и является глава государства – институт, для конструирования которого есть вполне рациональные и разумные основания. Одним из таких оснований является роль главы государства как объединяющего центра, сплачивающего начала, которое не только сохраняется, но возрастает в условиях разделения властей.

Глава государства выступает как символ единства государства и преемственности, арбитр и примиритель в повседневной деятельности государственных органов, как представитель национального единства, обеспечивающий нормальное функционирование государственных институтов<sup>1</sup>.

Совершенно очевидно, что для эффективного осуществления президентской власти требуется высшая степень легитимации института президентства, что может быть достигнуто путем проведения прямых всенародных выборов.

В настоящее время в России сложилась обширная практика выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а выборы Президента Российской Федерации выступают необходимым звеном в целостной системе выборов. Выборы как явление обладают не только институциональными, но и функциональными характеристиками.

Как отмечает Е.И. Коллюшин, выборы – многофункциональное явление. Законодательство о выборах (избирательное законодательство) в разной мере регламентирует функции выборов (наиболее детально функцию формирования тех или иных органов, замещения должностей, в значительно меньшей мере другие функции), хотя общая тенденция состоит в расширении предмета правового регулирования. В соответствии с Конституцией РФ выборы – это непосредственное выражение власти народа. Понятие выборов дается в ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав. Закон понимает под выборами форму прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица. Думается, что такое понимание выборов федеральным законодателем значительно уже, беднее конституционного, так как спо-

---

<sup>1</sup> Кутафин О.Е. Глава государства. М., 2013. С. 6.

способствует сведению выборов к акту голосования. В действительности выборы представляют собой совокупность всех фактических общественных отношений, которые возникают между избирателями и искомателями права осуществлять публичную власть от имени народа, в том числе и отношений, возникающих при голосовании<sup>2</sup>.

Выборы, будучи тесно связанными со сферой политики, отражают волю различных социально-политических сил и одна из задач законодателя – перевести борьбу этих сил в правовую плоскость и создать такой механизм реализации норм о выборах, который не будет только формальным воплощением действия юридических норм, но и сможет учесть особенности всех политических субъектов – участников избирательных отношений.

Отношения, которые складываются на протяжении всей избирательной кампании, являются результатом действия конституционно-правовых норм, не исключая политическую и административно-бюрократическую компоненту, которая ведет к искажению смысла, заложенного в конституционно-правовой норме.

Нормы избирательного законодательства как раз и представляют собой такую совокупность норм, реализация которых в рамках идеальной модели должна привести не только к выборам одного кандидата, который займет должность Президента Российской Федерации, но и обеспечить баланс политических сил и отсутствие политического конфликта после завершения избирательного процесса.

В то же время, как справедливо замечает О.А. Кравченко, одного лишь конституционного провозглашения выборной демократии в нашей стране было бы недостаточно для ее воплощения в жизнь, поэтому для правильного функционирования демократии необходим надежный механизм обеспечения главной основы – выборов, в особенности для того, чтобы официальные результаты голосования соответствовали действительному волеизъявлению народа<sup>3</sup>.

На достижение этих целей направлено федеральное законодательство о выборах. Конституция РФ установила базовые для действующего законодательства о выборах начала, определяющие контуры выборов Президента РФ. В первую очередь это нормы о демократическом характере государства, о народовластии, о принципах, на основе которых проводятся выборы Президента РФ, об избирательных правах граждан Российской Федерации, о порядке назначения выборов Президента Российской Федерации, а также иные нормы, определяющие характер Российской Федерации как демократического правового государства.

Ключевое место в законодательном регулировании выборов Президента РФ занимают Федераль-

ный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», с изменениями от 1 июня 2017 г., Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», с изменениями от 5 декабря 2017 г., а также иные федеральные законы.

В частности, Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (с изменениями от 5 декабря 2017 г.) содержит нормы, устанавливающие цели создания политической партии, основания признания политической партии участвующей в выборах, невозможность приостановления и ликвидации политической партии, в том числе в период выборов Президента РФ, основания государственного финансирования политической партии в зависимости от участия в выборах, в том числе, в выборах Президента Российской Федерации. Кроме этого, Кодекс Российской Федерации об административных нарушениях, Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривают административную и уголовную ответственность за правонарушение в сфере выборов<sup>4</sup>.

Законодательство о выборах Президента РФ имеет достаточно давнюю историю, периодизация которой осуществляется в науке конституционного права по различным основаниям.

Интересной представляется позиция Л.А. Нудненко и Л.А. Тхабисимовой, которые предлагают проводить периодизацию в зависимости от содержания и направления проведенных реформ избирательного законодательства и выделяют с 1993 по 2014 годы три периода. Первый этап с 1993 по 2003 годы – этап демократизации избирательного законодательства. Второй этап с 2003 по 2011 годы – этап отказа от ряда демократических институтов избирательного права и избирательной системы. Третий этап – с 2011 по настоящее время – возвращение демократических институтов избирательного права<sup>5</sup>.

В настоящее время правовое регулирование выборов Президента Российской Федерации осуществляется на основе Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», который стал четвертым по счету законом, регулирующим выборы главы государства и принятие которого, по мнению О.Е. Кутафина, было обусловлено: необходимостью реализации положений нового Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; необходимостью создания законодательной базы, обеспечивающей участие политических партий в выборах Президента РФ<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.03.2018).

<sup>3</sup> Кравченко О.А. Конституционно-правовые гарантии обеспечения достоверности волеизъявления народа при голосовании. М, 2018. С. 7.

<sup>4</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.03.2018).

<sup>5</sup> Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А. Развитие избирательного законодательства в России с 1993 по 2014 годы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 1. С. 7.

<sup>6</sup> Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 352.

Выборы организуются и проводятся на основе определенных принципов, которые признаны на международном уровне и нашли отражение на конституционном уровне. Реализация этих принципов и в современной России выступает основой для претворения в жизнь гарантий избирательных прав граждан<sup>7</sup>. Напомним, что Конституция Российской Федерации прямо указывает на необходимость организации и проведения выборов на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании только применительно к должности Президента Российской Федерации.

Соблюдение конституционных принципов реализации избирательного права на выборах Президента Российской Федерации – это гарантия того, что пост главы государства займет кандидат, фактически одобренный и признанный большинством граждан Российской Федерации<sup>8</sup>.

Прошедшие выборы Президента Российской Федерации проиллюстрировали необходимость еще раз обратить внимание на гарантированность избирательных прав граждан Российской Федерации и отношение иностранных государств к вопросу уважения и соблюдения этих принципов.

Законодательство о выборах Президента Российской Федерации гарантирует гражданину Российской Федерации, проживающему или находящемуся в период подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, равные с иными гражданами Российской Федерации права на выборах Президента Российской Федерации.

Однако, как показала практика выборов, реализация данного права находится в зависимости от воли государства, на территории которого находятся граждане РФ, обладающие избирательным правом на выборах Президента РФ. Так, при проведении 18 марта 2018 г. голосования по выборам Президента Российской Федерации на территории Украины имели место факты недопуска граждан России к местам голосования на Украине.

Представители Парламентской ассамблеи ОБСЕ, направили в адрес официальных властей Киева письмо с просьбой разобраться в ситуации недопуска, ограничения граждан России, находящихся на территории Украины, в реализации их конституционного права на голосование в сегодняшний день», – цитирует Интерфакс члена ЦИК Василия Лихачёва.

Ранее Парламентская ассамблея ОБСЕ выразила обеспокоенность в связи с тем, что на Украине россиянам не дают принять участие в голосовании на выборах президента в российских дипломатических миссиях<sup>9</sup>.

Указанные нарушения свидетельствуют, с одной стороны, о попытках воздействовать на политический процесс в Российской Федерации, дестаби-

лизировать процедуру выборов, а с другой – выступают яркой иллюстрацией хрупкости избирательного права, необходимости задействования не только внутригосударственных механизмов его защиты, но и международных.

Реализация демократических процедур и принципов избирательного права имеет значение на всех стадиях избирательного процесса по выборам главы государства, к которым относятся стадии назначения выборов, выдвижения и регистрации кандидатов, составления списков избирателей, образования избирательных участков, формирование избирательных комиссий, информирование и предвыборная агитация, голосование и определение результатов выборов.

Трансформация законодательных формулировок и появление новых требований обусловлены, в том числе, соображениями национальной безопасности. Это соображение относится и к требованиям, которые вполне обоснованно устанавливает к кандидатам на должность Президента Российской Федерации законодательство о выборах главы государства. Это и требование достижения возраста 35 лет и необходимость 10-летнего проживания на территории Российской Федерации, запрет занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд, а также ряд иных ограничений пассивного избирательного права. Например, в 2013 г. ст. 34 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» была дополнена частью 18, согласно которой кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан к моменту представления документов, необходимых для регистрации кандидата, закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов.

Это ограничение обусловлено требованиями Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, упорядочения лоббистской деятельности, расширения инвестирования средств в национальную экономику и повышения эффективности противодействия коррупции устанавливается запрет лицам, принимающим по долгу службы решения, затрагивающие вопросы суверенитета и национальной безопасности Российской Федерации, и (или) участвующим в подготовке таких решений, открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценнос-

<sup>7</sup> Рыбкина О.В. Трансформация содержания принципов избирательного права в Российской Федерации // Труды Оренбургского института (филиала) МПЮА. 2007. № 8. С. 107-117.

<sup>8</sup> Командирова Т.Г., Кузнецова О.В., Немчанинова А.Л. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.03.2018).

<sup>9</sup> URL: <https://russian.rt.com/> (дата обращения 22.03.2018).

ти в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами, определяются категории лиц, в отношении которых устанавливается данный запрет, порядок осуществления проверки соблюдения указанными лицами данного запрета и меры ответственности за его нарушение»<sup>10</sup>.

По-прежнему остается актуальной проблема соблюдения требований законодательства о выборах на разных стадиях избирательного процесса. Как отмечает Т.Ю. Архирейская, не вызывает сомнения тот факт, что выборы являются периодом повышенной конфликтности и агитационных столкновений, словесных дуэлей и политического прессинга, которые на стадии предвыборной агитации, безусловно, достигают своего максимального значения. Из этого следует простой вывод – наиболее политизированная часть избирательного процесса особенно нуждается в строгой правовой регламентации, где существенное место должны занимать запрещающие и обязывающие нормы<sup>11</sup>.

В связи с этим показателен пример очередной попытки использовать публичные акции в деструктивных целях. Во время избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации была предпринята попытка провести публичную акцию «Забастовка избирателей». В Москве в воскресенье, 28 января 2018 г., прошла «Забастовка избирателей», организованная политиком Алексеем Навальным. Акция, проходящая на Тверской улице, не была согласована с властями. Навальный успел добраться до Тверской, но по пути к Пушкинской площади был почти сразу задержан полицией<sup>12</sup>.

В связи с тем, что указанное публичное мероприятие не было организовано в соответствии с требованиями законодательства о порядке проведения публичных мероприятий, организаторы мероприя-

тия были привлечены к административной ответственности. В частности, решением Московского городского суда от 26 февраля 2018 г. был привлечен к административной ответственности по ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ («Организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия») гражданин Р., который 25.01.2018 г. по адресу: Москва, ул. Ленинская слобода (офис НКО), являясь директором НКО, с использованием интернет-ресурса на своей странице в социальной сети, с целью организации забастовки избирателей на выборах Президента РФ 18.03.2018 г., разместил в открытом доступе (репост видео) видеоролик с участием Н.А.А., в котором тот публично призывает граждан к участию в несогласованной акции «Забастовка избирателей», запланированной на 14:00 часов 28.01.2018 г. в Москве на улице Тверской.

Кандидаты в Президенты самостоятельно выбирают формы проведения предвыборной агитации и очевидно, что те или иные формы из общего набора средств, который предложен законодательством о выборах будут использоваться в разных вариациях, в зависимости о цели, которую, как предполагается, должна достичь та или иная форма предвыборной агитации.

В президентских выборах 2018 г. кандидатами широко использовалась телевизионная реклама и дебаты. В то же время действующий Президент России В.В. Путин не принял участия в дебатах кандидатов на должность Президента Российской Федерации. Сама же форма предвыборной агитации «дебатов» показала негативную оценку со стороны избирателей такого формата дискуссии в силу некорректного поведения кандидатов. Полагаем, что назрела необходимость внести в законодательство о выборах изменения и определить более жесткие требования к формату дискуссии кандидатов на выборные должности.

#### Библиографический список

1. Архирейская Т.Ю. Конституционно-правовые пределы ограничений предвыборной агитации в Российской Федерации // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2016. – № 30. – С. 5-9.
2. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений // СПС «Консультант-Плюс».
3. Командирова Т.Г., Кузнецова О.В., Немчанинова А.Л. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс».
4. Кравченко О.А. Конституционно-правовые гарантии обеспечения достоверности волеизъявления народа при голосовании. – М., Проспект – 2018. – 272 с.
5. Кутафин О.Е. Глава государства. – М.: Проспект – 2013. – 560 с.
6. Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А. Развитие избирательного законодательства в России с 1993 по 2014 годы // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 1. – С. 54-58.
7. Рыбкина О.В. Трансформация содержания принципов избирательного права в Российской Федерации // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2007. – № 8. – С. 107-117.

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

<sup>10</sup> Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

<sup>11</sup> Архирейская Т.Ю. Конституционно-правовые пределы ограничений предвыборной агитации в Российской Федерации // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2016. № 30. С. 5.

<sup>12</sup> В Москве прошла «Забастовка избирателей». URL: <https://www.vedomosti.ru/> (дата обращения: 28.01.2018).

---

## СОЛОДКАЯ МАРИНА СТАНИСЛАВОВНА

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

## ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ САМОЗАНЯТОСТИ И МОДЕЛИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ САМОЗАНЯТЫХ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

### 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

## DYNAMICS OF SELF-EMPLOYMENT AND MODELS OF SELF-EMPLOYMENT TAXATION: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND RUSSIAN PROSPECTS

**Аннотация.** В статье выявляется общее и особенное в развитии самозанятости (фриланса) в России и развитых зарубежных странах, приводятся контраргументы введения патентной системы налогообложения самозанятых в РФ, обсуждаются явные недостатки предлагаемой патентной системы для легализации российских самозанятых.

**Ключевые слова:** самозанятость, фриланс, социальные характеристики российских самозанятых, модели налогообложения фрилансеров, on-demand экономика.

**Review.** In this article, tendencies in dynamics of self-employment (freelance) in Russia and developed countries are revealed and some general arguments against patent system of taxation are brought into consideration. Also discussed some apparent limitations of patent taxation system in relation to Russian legal and economic environment.

**Keywords:** self-employment, freelance, social characteristics of Russian self-employed specialists, self-employment taxation models, on-demand economy.

За последний год проблематика самозанятости в России резко набирает популярность. Этому способствовали: 1) стагнация российской экономики, обостряющийся дефицит российского бюджета, особенно бюджетов субъектов Российской Федерации (в 2015 году долговая нагрузка российских регионов продолжила увеличиваться: в абсолютном выражении суммарный госдолг регионов (без учета долгов муниципальных образований) вырос на 229,08 млрд. рублей и составил 2 318,59 млрд. рублей; за прошедшие 10 лет государственный долг субъектов федерации вырос на 491,17 %)<sup>1</sup>; 2) сокращение числа предприятий малого и среднего бизнеса (только в первом полугодии 2016 по сравнению с аналогичным периодом прошлого года число малых пред-

приятий в России сократилось на 69,8 тысяч или почти на треть)<sup>2</sup>; 3) сокращение рабочих мест (за первые девять месяцев 2015 года число занятых в малом бизнесе уменьшилось на 240 тыс. человек)<sup>3</sup>; 4) сокращение рабочей недели<sup>4</sup>; 5) падение реальных доходов россиян (доходы населения сокращаются в России с 2014 года, к 2018-му падение достигнет 10 %)<sup>5</sup> и др.

Естественно, что самозанятые в России появились не вчера и, даже, не позавчера. Уже лет 15 назад появились даже первые биржи фриланса в российском секторе интернета. Почему же российские самозанятые, на которых государство долгие годы не обращало особого внимания и предоставляло им право на собственный страх и риск вне сферы действия соци-

---

<sup>1</sup> Долговая нагрузка регионов за 1 квартал 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ra-national.ru/sites/default/files/analytic\\_article/Gosdolg%20\(2016\).pdf](http://www.ra-national.ru/sites/default/files/analytic_article/Gosdolg%20(2016).pdf) (дата обращения: 22.06.2017).

<sup>2</sup> Росстат зафиксировал сокращение малых предприятий на 70 тысяч // Известия. URL: <http://iz.ru/news/636167> (дата обращения: 22.06.2017).

<sup>3</sup> Мельников М. Политика засохшего пряника: как российские власти решили приманить фрилансеров /НД29. URL: <http://нд29.рф/?p=109100> (дата обращения: 22.06.2017).

<sup>4</sup> «Ижнефтемаш» с 1 сентября 2016 г. переходит на сокращенную рабочую неделю // ИА Удмуртия. URL: <http://udmurt.media/news/ekonomika-i-finansy/8279/> (дата обращения: 22.06.2017).

<sup>5</sup> Башкатова А. Доходы населения сократились до уровня нулевых // Независимая газета. URL: [http://www.ng.ru/economics/2016-09-13/1\\_income.html](http://www.ng.ru/economics/2016-09-13/1_income.html) (дата обращения: 22.06.2017).

альных гарантий добывать средства поддержания собственной жизни и жизни своих семей, привлекли в последний год столь пристальное внимание власти?

Во-первых, за последние годы в связи с указанными выше причинами произошло существенное увеличение числа самозанятых. И хотя все существующие методики подсчета числа самозанятых грешат теми или иными недостатками, но существует масса косвенных свидетельств, подтверждающих этот тезис. В частности, за 2014-2016 годы в России число веб-мастеров и фрилансеров, зарабатывающих в интернете, выросло в 3,3 раза по оценке компании eРаuments. По данным, объем спроса на услуги самозанятых граждан достиг осенью этого года 1 млрд 23 млн руб. против 279 млн руб. весной. Суммарная стоимость размещенных через платформу услуг выросла на 700 %<sup>6</sup>. В 2014 г. на российском рынке электронного фриланса функционировало уже около 70 бирж удаленной работы, при этом около трети из них являются биржами общего профиля, а остальные специализируются на определенных профессиональных сферах<sup>7</sup>.

По данным Росстата, в неформальном секторе трудится 15 млн. человек, в Минтруде говорят о «теневой» занятости 12 млн. человек, сенатор Сергей Рябухин насчитал до 22 млн. человек, а вице-премьер Ольга Голодец несколько лет назад говорила о 40 млн. россиян<sup>8</sup>.

Таким образом, сегодня государству сложно не заметить такую армию неучтенных работников, которых оно не обложило налогами.

Во-вторых, российскому государству в условиях растущего дефицита бюджетов всех уровней и усиливающейся неэффективности расхода бюджетных средств<sup>9</sup> необходимо срочно найти дополнительные источники пополнения бюджета.

Несмотря на то, что число самозанятых в России стремительно растет, наша страна пока существенно отстает от экономически развитых мировых держав по доли самозанятых в экономике. В современной России уровень самозанятости — один из самых низких в мире: примерно в 2 раза ниже, чем в большинстве развитых стран, а разрыв со многими развивающимися странами — еще больше<sup>10</sup>. Инно-

вационный потенциал российской самозанятости также оставляет желать лучшего, так как самозанятые в основном сосредоточены в традиционных отраслях и малоквалифицированных видах деятельности.

Количество фрилансеров в Евросоюзе с 2008 по 2015 увеличилось на четверть — с 7,7 млн. человек до 9,6 млн. Больше всего фрилансеров в Западной Европе, особенно в Великобритании, Франции и Голландии. Но и в тех странах, что вступили в ЕС сравнительно недавно, независимая от босса работа становится все более популярной. Например, в Латвии специалистов в свободном плавании в 2015 году было больше на 200 %, чем в 2008-м, а в Румынии и Словении зафиксирован рост более чем в два раза. Значительный процент фрилансеров «новой волны» составили женщины: их за семь лет стало больше на миллион (мужчин за этот же промежуток стало больше на 900 тысяч)<sup>11</sup>.

Но настоящей «страной фриланса» являются США и Канада. По прогнозам, количество работающих на себя граждан в США к 2020 году достигнет 50 % от общего количества проживающих в стране. Такой же прогноз актуален и для Канады<sup>12</sup>.

Многие эксперты начало XXI века считают «революцией фриланса», что во многом обусловлено новой экономикой «информационного общества». «Новая экономика» отличается высокой степенью диверсификации и децентрализации. Отчасти поэтому фрилансеры получили определенные преимущества перед наемными работниками, которые были характерны для централизованной индустриальной экономики.

По оценкам международного консалтингового агентства по заемному труду StaffingIndustryAnalysts, в настоящее время существует около 145 крупномасштабных онлайн-рынков удаленной работы, соединяющих миллионы пользователей из различных профессиональных областей по всему миру. При этом число менее крупных национальных и локальных бирж удаленной работы превышает эту цифру в сотни раз. В 2013 г. через рынки удаленной работы за выполненные фрилансерами заказы было выплачено 1,4-1,5 млрд. долл., а в 2018 г. эта цифра предположительно составит 5 млрд. долл.<sup>13</sup>

<sup>6</sup> С начала кризиса число фрилансеров в России выросло в 3,3 раза. URL: <https://professional.ru/Soobschestva/birzha-frilansa-selfboss-ru/s-nachala-krizisa-chislo-frilanserov-v/> (дата обращения: 22.06.2017).

<sup>7</sup> Оценка одной из крупнейших бирж фриланса. URL: [fl.ru/фриланс](http://fl.ru/фриланс) (дата обращения: 22.06.2017).

<sup>8</sup> Хачатуров А. Не жилец без государства // Новая газета. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2017/06/16/72820-ne-zhilets-bez-gosudarstva> (дата обращения: 22.06.2017).

<sup>9</sup> «Общая сумма выявленных аудиторами нарушений и недостатков в прошлом году выросла на 87 % по сравнению с 2015 годом и составила 965,8 млрд. рублей. Выросло на 11,6 % и количество этих нарушений. По материалам проверок, переданных в Генпрокуратуру, возбуждено в 3 раза больше уголовных дел (45 вместо 15)» См.: Озерова М. Чудовищные цифры: глава Счетной палаты «убила» всех отчетом /Московский комсомолец. URL: [http://www.mk.ru/economics/2017/06/21/chudovishhnyecifry-glava-schetnoy-palaty-ubila-vsekh-otchetom.html?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com](http://www.mk.ru/economics/2017/06/21/chudovishhnyecifry-glava-schetnoy-palaty-ubila-vsekh-otchetom.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com) (дата обращения: 22.06.2017).

<sup>10</sup> Вишневская Н.Т. Самозанятость в переходных экономиках // Мировая экономика и международные отношения. 2013. № 10. С. 58-67.

<sup>11</sup> Толстопятова А. Революция самозанятых: будущее рабочих пространств по-фински // Теория и практика. URL: <https://theoryandpractice.ru/posts/14636-revolyuitsiya-samozanyatykh-budushchee-rabochikh-prostranstv-po-finski> (дата обращения: 22.06.2017).

<sup>12</sup> Кудрявцева М. Найти и пересчитать. Как самозанятых пытаются вывести из тени. URL: [https://www.dp.ru/a/2017/05/19/Najti\\_i\\_pereschitat\\_Kak](https://www.dp.ru/a/2017/05/19/Najti_i_pereschitat_Kak) (дата обращения: 22.06.2017).

<sup>13</sup> Стрелков Д.О., Шевчук А.В., Спирина М.О. Развитие русскоязычного рынка удаленной работы, 2009-2014 гг. (по результатам Переписи фрилансеров). Отв. ред. сер. В.В. Радаев; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики»; Лаб. экон.-социол. исслед. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. 225 с.

До сих пор не существует конвенционального определения фриланса (как и самозанятости). Но большинство экспертов в качестве существенных признаков фрилансера выделяют его рыночную, трудовую и организационную независимость. Рыночная независимость проявляется в том, что он не завязан на одном источнике дохода, поскольку самостоятельно принимает решения о сотрудничестве с теми или иными контрагентами. Трудовая независимость проявляется в самостоятельном выборе проектов. Организационная независимость проявляется в самостоятельном выборе места и условий труда, режима занятости, рабочего графика.

Независимость фрилансеров обуславливает их определенные преимущества перед наемными работниками, которые чаще всего финансово зависимы от единственного источника доходов (зарплаты) и должны подчиняться приказам руководителя в рамках организационной иерархии. Особое регулирование сферы трудовых отношений со стороны государства является исходной посылкой трудового права именно по причине крайне зависимого положения штатного наемного работника, обусловленного дефицитом трудовой автономии.

Развитие самозанятости в России во многом обусловлено крайне зависимым и уязвимым положением штатного наемного работника. Низкие зарплаты, плохие условия труда, вынужденная неполная занятость — это признаки типичного рабочего места в России вне зависимости от степени легализации. Перспективы приложения сил работника в современной России крайне скудны — госструктуры (включая силовиков), нефтегазовые компании, банковская сфера. В остальных секторах отечественной экономики молодым (и не очень) специалистам придется начинать с унизительно низких зарплат, а шансы выбраться на сколько-нибудь пристойный уровень невелики.

Особенность российской самозанятости — работающие по найму российские граждане избегают нищеты, поскольку не могут найти себе место в сжимающемся корпоративном секторе. Даже среди самозанятых с относительно стабильными и высокими доходами, зарегистрированных на интернет-бирже, только 40 % респондентов добровольно стали «фрилансерами». Для 60 % самозанятость была вынужденной мерой.

Для фрилансеров в странах с развитыми экономиками основные причины выбора фриланса как формы занятости, в первую очередь, связаны с возможностями проявлять инициативу, творческой интересной работы, удобным местом и графиком работы, возможностью собственных достижений и т.п., мобильностью.

Отличаются российские самозанятые от американских фрилансеров и по половозрастным характеристикам.

Среди российских фрилансеров преобладают мужчины, однако доля женщин постепенно и уверенно растет. Если в 2009 г. мужчин среди фрилансеров было в 2 раза больше, чем женщин (67 % против 33 %), то в 2014 г. соотношение немного выровнялось, хотя мужчины продолжали сохранять численное большинство в данной группе: 58 % против 42 %. Для сравнения: согласно данным последних исследований американских независимых профессионалов, в США мужчины составляют лишь около 40 % фрилансеров<sup>14</sup>.

В России фрилансом заняты в основном молодые люди: 58 % опрошенных — работники не старше 30 лет, причем около трети всех фрилансеров (36 %) — в возрасте от 18 до 26 лет. Стоит отметить, что многие исследования независимых профессионалов в странах с развитой рыночной экономикой отмечают совершенно противоположные тенденции относительно возрастного состава фрилансеров, а именно преобладание средних возрастов (примерно 45 лет)<sup>15</sup>.

Как отмечают западные исследователи, работа на контрактной основе в целом характерна в большей степени для независимых профессионалов с опытом и наличием связей в профессиональной среде, нежели для молодых людей, только вышедших на рынок труда и не обладающих достаточным уровнем профессиональных навыков и социального капитала.

Отметим, что и в России отмечается явная тенденция к повышению возраста самозанятых: за пять лет с 2009 г. по 2014 г. он повысился на пять лет — с 26,6 года до 31,5 года<sup>16</sup>.

Каковы наиболее распространенные модели налогообложения фрилансеров в странах с развитой экономикой?

В США так называемый налог на зарплату работающие граждане оплачивают в любом случае. В случае если они работают на какую-то компанию, то частично налог оплачивается работодателем, самозанятые же граждане всю сумму оплачивают самостоятельно. При этом платить налоги самозанятые граждане обязаны в случае, если их ежемесячный доход превышает \$ 400 (для США это является достаточно небольшой суммой)<sup>17</sup>.

В Европе система налогообложения отличается в зависимости от конкретной страны. К странам с наименьшей налоговой ставкой относятся, например, Болгария, а также Кипр, где от необходимости уплаты налогов освобождаются те, кто получает менее \$ 20 тыс. в год.

В России, в отличие от многих зарубежных стран, власти пытаются обложить налогом или заставить приобретать патент всех самозанятых, невзирая на их доход и на доход, приходящийся на одного человека в семье.

<sup>14</sup> Стребков Д.О., Шевчук А.В., Спирина М.О. Развитие русскоязычного рынка удаленной работы, 2009-2014 гг. (по результатам Переписи фрилансеров) / Стребков Д.О., Шевчук А.В., Спирина М.О.; отв. ред. сер. В.В. Радаев; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики»; Лаб. экон.-социол. исслед. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. С. 105.

<sup>15</sup> Стребков Д.О., Шевчук А.В., Спирина М.О. Указ. соч. С. 105.

<sup>16</sup> Стребков Д.О., Шевчук А.В., Спирина М.О. Указ. соч. С. 106.

<sup>17</sup> Кудрявцева М. Вечные каникулы самозанятых. URL: [https://www.dp.ru/a/2017/05/21/Vechnie\\_kanikuli\\_samozanjat](https://www.dp.ru/a/2017/05/21/Vechnie_kanikuli_samozanjat) (дата обращения: 22.06.2017).

Основная аргументация российской власти по вопросу о том, почему самозанятые должны платить налоги или покупать патент, сводится к следующему:

- самозанятые получают вознаграждение за свой труд, значит, либо их заказчики (как работодатели) должны заплатить с их заработка причитающиеся государству налоги в ФОМС, ФСС, ПФР, либо они сами должны это делать (хотя бы патент купить); в противном случае их деятельность подпадает под статью о незаконном предпринимательстве;

- самозанятые наравне со всеми пользуются услугами бесплатного образования для своих детей, но при этом не платят государству налоги;

- самозанятые пользуются бесплатными медицинскими услугами, входящими в ОМС, но сами не участвуют в формировании этого фонда;

- самозанятые (например, репетиторы, няни, сиделки, клининговые работники и т.п.) зарабатывают гораздо больше своих коллег, работающих по найму, имея при этом и более комфортные условия труда.

Многие российские эксперты полагают, что попытки легализации самозанятых в России преследуют исключительно фискальные мотивы. Никто не думает о производительности труда, структуре занятости или социальной защите работника<sup>18</sup>.

Приведем контраргументы к указанным выше аргументам.

Пытаясь вывести самозанятых «из тени», российские власти не учитывают, что по оценкам экспертов профессиональных «теневиков» среди самозанятых не более 20 %, и все они связаны с торговлей или же производством чего-то нелегального<sup>19</sup>.

В России нарушен баланс доверия населения к власти. Самозанятые в России не спешат легализоваться, поскольку считают вполне вероятным, что налоговые каникулы — это лишь «пробный шар» перед началом более жесткого давления на самозанятое население.

Налогообложение самозанятых (или приобретение ими патента) не является эффективной мерой борьбы с «теневыми» доходами.

Как отмечают эксперты, в частности, проректор Академии труда и социальных отношений Александр Сафонов, в мировой практике есть два эффективных инструмента для борьбы с теневыми доходами. Во-первых, отмена срока давности по правонарушениям в сфере уклонения от уплаты налогов, которая делает сокрытие доходов более рискованным для граждан. Во-вторых, элемент презумпции виновности гражданина в отношениях с налоговыми органами. «Итальянская налоговая полиция в рамках своего функционала может задать вопрос, откуда у вас деньги на машину или дом? Если есть подозрение, что вы недоплатили налоги, она выписывает вам штраф. Если вы не согласны, то можете оспорить это

решение, предъявив доказательства»<sup>20</sup>.

Как мы понимаем, использование обоих названных выше эффективных инструментов борьбы с теневыми доходами крайне нежелательно для представителей российской власти. Чтобы создавать видимость борьбы с теневыми доходами, власть и использует самозанятых граждан.

Аргумент о том, что самозанятые должны платить налоги со своих доходов, поскольку они пользуются услугами бесплатного образования и здравоохранения, пенсионного обеспечения выглядит достаточно уязвимым.

Во-первых, многие из самозанятых тратят большую часть дополнительных доходов на платные образовательные и медицинские услуги, на расходы по обеспечению достойной старости, так как бесплатные государственные услуги фактически не гарантируют им нормальный уровень жизни.

Во-вторых, в условиях возрастающей неэффективности расходования российского бюджета выглядит достаточно нелогичным предложение об увеличении бюджета путем дополнительного налогообложения граждан. Сравним 965,8 млрд. рублей — сумму, в которую оцениваются выявленные Счетной палатой нарушения и недостатки расходования российского бюджета в 2016 году, и 200 млрд. руб. — сумму предполагаемой покупки всеми самозанятыми (оценим их в 20 миллионов человек) патента в 10 тыс. руб. Очевидно, что мнимые потери от отсутствия налогообложения самозанятых в России не покрывают даже пятой части от неэффективных бюджетных расходов. Если оценить еще и оплату фискальных мер по выявлению самозанятых, то рациональность предлагаемой меры для пополнения российского бюджета выглядит еще более сомнительной.

Не будем опровергать аргумент о том, что иногда самозанятые (например, репетиторы, няни, сиделки, клининговые работники и т.п.) зарабатывают гораздо больше своих коллег, работающих по найму, имея при этом и более комфортные условия труда. Но из этого не следует, что государство должно брать с них налоги. Ведь эти люди часто самостоятельно оплачивают свое обучение, сами покупают средства труда, оборудуют свое рабочее место, не имеют гарантированной минимальной оплаты труда, не получают средства по нетрудоспособности, не имеют оплачиваемого отпуска и выходных дней, не имеют ограниченной рабочей недели. Если эти люди не получают никаких гарантий за свой труд от государства, то почему они должны уплачивать налоги со своих зарплат?

Этот аргумент скорее ставит вопрос о нерациональной оценке труда, в частности, школьных педагогов и преподавателей высшей школы. Если эти люди гораздо больше и в более комфортных условиях зарабатывают себе на жизнь репетиторством, то

<sup>18</sup> Хачатуров А. Не жилец без государства // Новая газета. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2017/06/16/72820-ne-zhilets-bez-gosudarstva> (дата обращения: 22.06.2017).

<sup>19</sup> Мельников М. Политика засохшего пряника: как российские власти решили приманить фрилансеров /НД29. URL: <http://нд29.рф/?p=109100> (дата обращения: 22.06.2017).

<sup>20</sup> Хачатуров А. Не жилец без государства // Новая газета. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2017/06/16/72820-ne-zhilets-bez-gosudarstva> (дата обращения: 22.06.2017).

это вопрос к власти – какого качества бесплатные образовательные услуги получает население России, если оно в гораздо большем масштабе финансирует свое образование из собственных доходов. И, второе, это свидетельствует о том, что образование гораздо более востребовано гражданами России, чем государством. Такая недальновидность государства крайне опасна.

Отметим явные недостатки предлагаемой патентной системы для легализации самозанятых в России, которые выделяют многие эксперты.

Во-первых, самозанятые не смогут совмещать патент с другим режимом налогообложения, использовать наемный труд, и круг их деятельности будет ограничен определенным набором профессий: число профессий в различных проектах варьируется от трех до 40. Это сильно снижает инновационный предпринимательский потенциал самозанятых.

Во-вторых, система патентов предусматривает авансовую оплату лицензирования от 6 до 20 тыс. в зависимости от региона: для большинства самозанятых эта сумма слишком велика, поэтому при возможности они не будут ее оплачивать.

В-третьих, фискальная выгода патента сомнительна: для ее получения нужно наладить систему контроля, учета этих людей, контроля за деятельностью контролеров, что приведет к тому, что административные издержки будут стоить не меньше, чем полученная в результате выгода для государства.

В-четвертых, строгость и размер взимания налогов должны быть обусловлены высоким уровнем гарантий для граждан со стороны государства в сфе-

рах здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения, социальной защиты, что пока отсутствует в России.

В-пятых, самозанятые граждане играют ключевую роль в сформировавшейся модели потребления услуг, получившей название *on-demand economy*. Этот виток развития культуры труда характеризуется активным использованием онлайн-платформ, позволяющих быстро выбрать адекватного исполнителя, основываясь на его рейтинге и условиях, на которых он готов выполнить поставленную задачу. Государству практически невозможно контролировать этот рынок.

В-шестых, рынок потребления услуг по модели *on-demand economy* в России демонстрирует высокие темпы роста за последние 3 года. Всего на YouDo.com сейчас зарегистрировано около 70 тыс. исполнителей, которые обрабатывают более 2,5 тыс. заказов в день. Самые популярные категории: «курьерские услуги» - 40 % всех заданий, «бытовой ремонт» - 25 %; «грузоперевозки» - 15 %; «клининг» - 10 %. Рост среднего чека на отдельные услуги: грузоперевозки за последний год составил: по городу – 3 тыс. руб., междугородные перевозки - 15 тыс. руб. Происходит усложнение заданий и рост среднего чека с 1,5 тыс. руб. в 2013 году до 2,5 тыс. руб. в 2015-м. Растет доверие пользователей к самозанятым: сейчас на платформе можно найти задания на крупные суммы, превышающие 100 тыс. руб. Происходит рост зарплат «топовых» исполнителей, в частности, в клининге он составляет 70-100 тыс. руб. в месяц (практически 2 месячные зарплаты доктора наук, профессор региональных вузах).

#### Библиографический список

1. Башкатова А. Доходы населения сократились до уровня нулевых // Независимая газета. URL: [http://www.ng.ru/economics/2016-09-13/1\\_income.html](http://www.ng.ru/economics/2016-09-13/1_income.html) (дата обращения: 22.06.2017).
2. Вишневецкая Н.Т. Самозанятость в переходных экономиках // Мировая экономика и международные отношения. – 2013. – № 10. – С. 58-67.
3. Долговая нагрузка регионов за 1 квартал 2016 г. URL: [http://www.ra-national.ru/sites/default/files/analytic\\_article/Gosdolg%20%20\(2016\).pdf](http://www.ra-national.ru/sites/default/files/analytic_article/Gosdolg%20%20(2016).pdf) (дата обращения: 22.06.2017).
4. Кудрявцева М. Найти и пересчитать. Как самозанятых пытаются вывести из тени. URL: [https://www.dp.ru/a/2017/05/19/Najti\\_i\\_pereschitat\\_Kak](https://www.dp.ru/a/2017/05/19/Najti_i_pereschitat_Kak) (дата обращения: 22.06.2017).
5. Кудрявцева М. Вечные каникулы самозанятых. URL: [https://www.dp.ru/a/2017/05/21/Vechnie\\_kanikuli\\_samozanjat](https://www.dp.ru/a/2017/05/21/Vechnie_kanikuli_samozanjat) (дата обращения: 22.06.2017).
6. Мельников М. Политика засохшего пряника: как российские власти решили приманить фрилансеров/НД29. URL: <http://нд29.рф/?p=109100> (дата обращения: 22.06.2017).
7. Озерова М. Чудовищные цифры: глава Счетной палаты «убила» всех отчетом // Московский комсомолец. URL: [http://www.mk.ru/economics/2017/06/21/chudovishhnye-cifry-glava-schetnoy-palaty-ubila-vsekh-otchetom.html?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com](http://www.mk.ru/economics/2017/06/21/chudovishhnye-cifry-glava-schetnoy-palaty-ubila-vsekh-otchetom.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com) (дата обращения: 22.06.2017).
8. Стребков Д.О., Шевчук А.В., Спирина М.О. Развитие русскоязычного рынка удаленной работы, 2009-2014 гг. (по результатам Переписи фрилансеров) / Стребков Д.О., Шевчук А.В., Спирина М.О.; отв. ред. сер. В.В. Радаев; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики»; Лаб. экон.-социол. исслед. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. 225 с.
9. Толстопятова А. Революция самозанятых: будущее рабочих пространств по-фински // Теория и практика. URL: <https://theoryandpractice.ru/posts/14636-revoljutsiya-samozanyatykh-budushchee-rabochikh-prostranstv-po-finski> (дата обращения: 22.06.2017).
10. Хачатуров А. Не жилец без государства // Новая газета. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2017/06/16/72820-ne-zhilets-bez-gosudarstva> (дата обращения: 22.06.2017).

**Рецензент:** Баннова Н.Э., профессор кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественно-научных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.э.н., доцент.

## 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

## ПАТРИОТИЗМ: БЫТОВОЕ И БЫТИЙНОЕ ПОНИМАНИЕ

### 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

## PATRIOTISM: EVERYDAY AND EXISTENTIAL UNDERSTANDING

**Аннотация.** «Патриотизм», как понятие и социально-политическая реальность, востребован сегодня в связи с кризисом доверия в межгосударственных отношениях и внутри российского социума. Существуют различные трактовки данного понятия; иногда он неправильно отождествляется с «лояльностью». Противоречивы также представления о механизмах формирования патриотизма, их смешивание с пропагандистскими процессами и целями.

Следует различать бытовое и бытийное значение «патриотизма», то есть регулятивный смысл воспитания соответствующего чувства у граждан (молодежи, в особенности) и экзистенциальные основания «чувства родины» и «любви к Родине». В статье обозначены основные постулаты восприятия и реализации патриотического содержания гражданской жизни.

**Ключевые слова:** патриотизм, доверие, быт и бытие, лояльность, общечеловеческое и индивидуальное.

**Review.** «Patriotism», as a concept and socio-political reality, is in demand today, in connection with the crisis of confidence in interstate R-s and within the Russian society. There are various interpretations of this concept; sometimes he incorrectly identifies with «loyalty». There are also contradictory ideas about the mechanisms for the formation of patriotism, their mixing with propaganda processes and goals.

It is necessary to distinguish between the everyday and the existential meaning of «patriotism», that is, the regulative meaning of educating the corresponding feelings among citizens (youth, in particular) and the existential grounds of «feeling of the motherland» and «love of the Motherland». In the article the main postulates of perception and realization of patriotic content of civil life are designated.

**Keywords:** patriotism, trust, life and being, loyalty, universal and individual.

Современное состояние российского общества демонстрирует необходимость такого духовно-нравственного качества как доверие: одного человека - другому, одного социального слоя - другим группам и объединениям, индивида - власти и, наоборот, административно-властных структур - гражданам. Кризис доверия, к сожалению, - примета нашего времени, характерная и для мирового сообщества, (с его социально-политическими, экономическими, религиозно-нравственными противоречиями) и, конкретно, для нашего общества.

Кризис - это еще не полное отсутствие доверия, которое чревато самыми серьезными катаклизмами во всех сферах социума и порождает, с одной стороны, социальную апатию или лицемерный конформизм граждан, а с другой - рост напряженности, нетерпимости и агрессии (по нарастающей) во взаимоотношениях людей и их объединений.

Кризис доверия становится естественной почвой для эксцессов гражданского неповиновения и политико-религиозного экстремизма.

Наряду с общеизвестными способами «лечения» этих «болезней» (повышение уровня и качества жизни граждан, установление справедливых - просто рациональных - правил человеческого общежития, духовно-нравственное, т.е. нормальное состояние общества), а иногда и вместо этого, властные структуры прибегают к пропагандистско-воспитательным мероприятиям «повышения гражданской сознательности». В ход идут самые «интимные», психологически-ориентированные приемы и механизмы организации этой «сознательности» и среди них, как базовый - патриотизм.

Следует признать, что воспитание патриотизма (а, в худшем варианте, его пропаганда) - действительно мощное средство консолидации гражданских чувств на всех «этажах» общественного целого.

Слово «целое» здесь не случайно, ибо что, например, означает «партия»? С латинского - это «часть», «доля», т.е. группа людей с их опять же частичными интересами, которые - конечно же! - «отвечают интересам всех». (К слову, даже такое замеча-

тельное понятие как «счастье» по этимологии оказывается тем, что позволяет каждому из нас «обрести часть» (быть -с -частью) общих материальных или духовных благ).

Понятие «патриотизм» [с греч. patria -родина] -это любовь к отчизне, народу; близость и духовная привязанность к месту рождения, жительства, деятельность на благо целого, которое не разделяет людей, а объединяет.

Если же речь идет об организации, о социальном слое (страте), о власти, как таковой, данная привязанность обозначается не как «патриотизм», а как «лояльность» (фр., англ. -Loyal -верный) -корректность и благожелательность по отношению к «кому-либо», т.е. «части» общества. Таким образом, следует различать эти понятия, хотя «воспитание патриотизма» этого сознательно или объективно не замечает.

Истинная привязанность солидарно охватывает целое (народ), соотнося его с таким же целым -Отечеством, Родиной.

Пример патриотического, или полисного мышления дают нам античные времена и их мыслители. Они неизменно предлагали «не прикрываться» заслугами своего полиса, а думать о его собственном прославлении:

«Один человек хвалился, что он родом из большого города.

«Не это важно, -сказал Аристотель, -а важно, достоин ли ты большого города»<sup>1</sup>.

Примером не полисного (целостного, в рамках города-государства), а классового подхода стал марксизм, для которого нравственно-политические чувства, исходящие из любви и преданности родине, не могут быть обобщены. «У пролетариата нет родины», а буржуазное толкование патриотизма должно быть отвергнуто.

Некоторая правота классового подхода заключается в том, что олигархи и жители «подземного мира» действительно по-разному любят родину: это касается и патриотических чувств, и настроений, и целей. Два патриотизма и «две родины» самым естественным образом приводят к классовым конфликтам и, в конечном итоге, к революции, никому не приносящей счастья.

Проблема в том, что движение к целостности социума осуществляется в сфере его бытия, а патриотизм произрастает из сферы психики -индивидуальной и общественной. Первая сфера подвергается рефлексии и дает неизбежный спектр различных толкований, прочтений. Вторая уходит на такую глубину «коллективного бессознательного» (К. Юнг), которая не может быть явлена только в поле разума, поэтому надо различать чувство патриотизма и «интуицию родины».

«Умом Россию не понять... («а другими частями тела больно», -пошутил кто-то, отразив печаль-

ный опыт «россиеведения» на практике), Тем не менее, и разумный подход необходим: «Нападки на недостатки и пороки народности есть не преступление, а заслуга, есть истинный патриотизм», -сказал В.Г. Белинский<sup>2</sup>. Для многих же «нападки на народность» недопустимы и антипатриотичны.

Чем обуславливается любовь (чувство, настроение, интуиция) к родине, если это не чисто познавательное отношение? В первую очередь, фактом биологического происхождения, социального и духовного роста именно здесь, а не где-либо еще. Концентрацией родины всегда выступает «малая родина», или то место, где ты осознал себя, стал самим собой, обрел профессию, семью, где на ближайшем кладбище лежат родные тебе люди... Фундаментом патриотизма становится географическое место с биологической «глубиной залегания».

Социальная жизнь создает целый спектр чувств и настроений позитивного, а, часто, негативного свойства. Человека «не принимают в игру», не признают его притязаний, изолируют и т.д. Любить ли эту страну, в которую превращается био-географическая родина? Или -в том только случае, когда она обеспечивает твои амбиции, соответствует твоим представлениям и желаниям? А как себя «чувствует» патриотизм человека, не разделяющего цели того целого, что называется страна, держава, даже империя? Ощущая себя изгоем, представителем «пятой колонны», такой человек выстраивает субъектную линейку патриотизма: Родина-страна-держава-империя по убывающей, ибо знает, что чем больше государство увлечено собой, своим процветанием, тем меньше места остается в нем человеку: «Любят родину не за то, что она велика, а за то, что своя» (Л.А. Сенека)<sup>3</sup>.

Френсис Бэкон начинал эту «линейку» и вовсе -с семьи: «Любовь к родине начинается с семьи»<sup>4</sup>. Такой подход воспринимается как правильный, т.к. исходит из самочувствия человека: не только он что-то дает и проявляет в отношении к родине, но и она должна обеспечить ему семейный «тыл», безопасность и возможности для самореализации.

Семья вводит в эту проблематику еще и хронологический, временной аспект: «...Лучшее средство привить детям любовь к отечеству состоит в том, чтобы эта любовь была у отцов» (Ш. Монтескье)<sup>5</sup>. Сколько бы школьный учитель, допустим, не распинался на темы патриотизма, семейная критика этих ценностей по вечерам сводит их «на нет». Основой патриотизма, в этом плане, становятся не столько гражданские, сколько семейно-нравственные добродетели: любовь к близким, добру, труду и творчеству на благо других людей и отчизне в целом.

Не следует забывать и об общечеловеческих ценностях, значение которых сегодня изрядно «потускнело», о мировом сообществе. («Космополитизм», или признание принадлежности к единому

<sup>1</sup> Диоген Лаэртский. О жизни, учениях и изречениях знаменитых философов. М., 1986. С. 193.

<sup>2</sup> Разум сердца: Мир нравственности в высказываниях и афоризмах. М., 1989. С. 158.

<sup>3</sup> Разум сердца: Мир нравственности в высказываниях и афоризмах. М., 1989. С. 155.

<sup>4</sup> Разум сердца: Мир нравственности в высказываниях и афоризмах. М., 1989. С. 156.

<sup>5</sup> Разум сердца: Мир нравственности в высказываниях и афоризмах. М., 1989. С. 156.

человеческому роду когда-то было обозначено у нас как «безродный космополитизм», хотя он, несомненно, несет в себе и позитивное содержание, не связанное с отказом от национально-государственной принадлежности, а, наоборот, связующее «особенное» и «общее», рассматривающее родину в контексте человечества, дабы она была достойна этого общего - всечеловеческого - уровня. Об этом говорили наши великие философы и писатели В.С. Соловьев, Н.А. Бердяев, И.А. Ильин, Л.Н. Толстой, Ф.М. Достоевский и др.

Общечеловеческое означает, одновременно, относящееся к каждому, к индивидуальному. Здесь и проходит «водораздел» между бытовым и бытийным пониманием патриотизма. Но сначала о другом.

Философско-психологический подход к человеческой жизни различает ее основные модальности: сущее, желаемое, должное и возможное.

Сущее, как мы говорили, являет «кризис доверия», взаимного непонимания и отрицания ценностей, бытующих (отсюда бытовое значение) на различных уровнях социальной структуры: индивидуальном - стратификационном - организационном - властном. Это - действительное «патриотизма», с его наличием содержанием и проблемами.

Сущему противостоит «должное» - консолидация людей, выявление идеологических и практических путей к нахождению общих точек понимания жизни, норм и ценностей, создающих социальное целое: эффективное, доброе и справедливое. Задачей становится минимизация разрыва между тем, что «есть» и тем, что «должно быть». Значение бытового понимания «патриотизма» - в том, что оно ставит задачу, не дает оснований для самоуспокоенности, ведущей к национализму и таким крайним формам как расизм, радикализм или фашизм, когда «любовь к своим» означает отрицание других, иначе - живущих или -мыслящих. Бытовой патриотизм претендует на «реализм», исходя из действительного и не видя *возможного* в деле социально-ценностной консолидации людей. И не только «в круге Отечества», но и мирового целого.

*Бытийный патриотизм* вовсе не отрицает бытового, но рассматривает его как еще недостаточный, детский уровень развития.

Различие бытового и бытийного смыслов субстанциализирует «чувство родины»: если первый вскрывает преимущественно регулятивный аспект «патриотизма» как социального феномена (индивидуальными средствами ориентируют на усвоение определенных - кем? по какому праву? - общественных ценностей как «своих», хотя в действительности они могут и не быть таковыми...), то бытийный смысл патриотизма вырастает из индивидуального мироозернения и мироотношения.

Бытовое и бытийное различны как поведение

и Поступок, правило и заповедь, истина и Правда. Важное, в горизонтально-земном измерении, различие политико-правовой и повседневно-бытовой сфер жизни, дополняется вертикально-духовным измерением морального сознания, «интуиции родины».

В бытийном контексте, «патриотизм» связывает социальный опыт с индивидуальным (представляя «общее» как «свое», родное) и наряду с идеалом единения, солидарности, утверждает уважение к человеческой самости, к ее внутренней целостности. Бытийный патриотизм - не часть мировоззренческого комплекса, как бытовой, а его ипостась, родная всему индивидуально мироотношению. Патриотизм такого качества, уровня пронизывает все представления о настроении индивида, становящегося, в этом случае, *гражданином*.

На бытовом уровне «патриотизм» и «лояльность» практически неразличимы, что используется регулятивным и пропагандистским образом. В бытийном формате, патриотизм - целостный, внутренне обусловленный способ бытия человека в мире.

Можно попытаться сформулировать постулаты бытийного патриотизма:

-превалирования модуса возможности над модусом сущего (здесь по аналогии, вспоминается принцип ненасилия (Л. Толстой, М. Ганди, М.Л. Кинг и др.), который реален как возможная перспектива в человеческих отношениях, в отличие от действительной «войны всех против всех» (Т. Гоббс);

-открытости «патриотизма» человеческому миру в целом: «Любовь к отечеству должна исходить из любви к человечеству, как частное из общего. Любить свою родину значит - пламенно желать видеть в ней осуществление идеала человечества и по мере сил своих способствовать этому (В.Г. Белинский)<sup>6</sup>; «Любовь к родине не знает границ» (С.Е. - Лец)<sup>7</sup>;

-опоры гражданственности (экономико-политико-правового мироотношения индивида) на морально-нравственные основы: «То, что хорошо в политике, не может быть дурно в морали» (И. Бентам)<sup>8</sup>;

-необходимости познавательного отношения к действительности: «Патриотизм не должен ослепить нас; любовь к отечеству есть действие ясного рассудка, а не слепая страсть» (Н.М. Карамзин)<sup>9</sup>;

-уважения к национальной идентичности индивида и общества: «Чем более мы будем национальны, тем более мы будем европейцами (всечеловеками)» - Ф.М. Достоевский;

-превалирования внутреннего осмысления «патриотизма» над внешне-декларируемым: «Я хочу не такого общества, где бы я не смог делать зла, а такого именно, чтобы я мог делать всякое зло, но не хотел его делать сам» (Ф.М. Достоевский).

<sup>6</sup> Разум сердца: Мир нравственности в высказываниях и афоризмах. М., 1989. С. 156.

<sup>7</sup> Разум сердца: Мир нравственности в высказываниях и афоризмах. М., 1989. С. 157.

<sup>8</sup> Разум сердца: Мир нравственности в высказываниях и афоризмах. М., 1989. С. 46.

<sup>9</sup> Разум сердца: Мир нравственности в высказываниях и афоризмах. М., 1989. С. 158.

---

Таким образом, истинный патриотизм требует мужественного и целостного подхода к действительности, органично включающего в себя любовь и преданность индивида семье, сфере своей деятельности, «малой» и «большой» родине, идеалу мировой человечности.

Любовь к родине -многозначна; русские философы «серебряного века» интересно высказались о двух «лагерях» общественной мысли XIX в. -славянофильстве и «западничестве»: славянофилы лю-

бят родину как свою *мать*, а «западники» -как свое *дитя*. Такой -бытийный -взгляд оценивался ими как «две стороны одного и того же русского патриотизма». Это хорошее основание для нашего собственного патриотического самоопределения -в любви, совмещающей в себе сыновнее и родительское отношение: понимающую признательность, благодарность («как к матери») и необходимую требовательность («как к дитя»). Такова, видимо, модель целостного патриотического мировоззрения.

#### Библиографический список

1. Диоген Лаэртский. О жизни, учениях и изречениях знаменитых философов / Ред. тома и авт. вступ. ст. А.Ф. Лосев; Перевод М.Л. Гаспарова. 2-е изд. – М.: Мысль, 1986. – 571 с. – (Филос. наследие).

2. Разум сердца: Мир нравственности в высказываниях и афоризмах / Сост. В.Н. Назаров, Г.П. Сидоров. – М.: Политиздат, 1989. – 605 с.

**Рецензент:** Шешукова Г.В., профессор кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.фил.н., д.пол.н.

---

### **ШЕШУКОВА ГАЛИНА ВИКТОРОВНА**

доктор политических наук, профессор кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, ligaoren@rambler.ru

### **АЛЕКСЕНКО МАЙЯ АЛЕКСАНДРОВНА**

аспирант кафедры истории факультета гуманитарных и социальных наук, Оренбургский государственный университет, 460018, Российская Федерация, Оренбург, проспект Победы, д. 13, krutaya.20112011@mail.ru

## **ФОРМИРОВАНИЕ РОССИЙСКОГО МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД В КОНТЕКСТЕ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ**

### **SHESHUKOVA GALINA VIKTOROVNA**

Doctor of Political Sciences, professor of the Department of humanities, social-economic, mathematical and natural science Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, ligaoren@rambler.ru

### **ALEKSENKO MAJJA ALEKSANDROVNA**

Graduate student, Department of Humanities and Social Sciences, Orenburg State University, 460018, Russian Federation, Orenburg, Prospekt Pobedy, 13, krutaya.20112011@mail.ru

## **FORMATION OF RUSSIAN MIGRATION LEGISLATION IN THE POST-SOVIET PERIOD IN THE CONTEXT OF PUBLIC OPINION**

**Аннотация.** В статье рассматривается нормативно-правовая база в сфере миграции, начиная с 1992 г. по настоящее время, поскольку именно после распада СССР происходит массовый приток мигрантов в Россию. В результате исследования выделены этапы в формировании российского миграционного законодательства, рассматриваются сильные и слабые стороны деятельности Правительства РФ в данном вопросе, приведены возможные варианты развития миграционного законодательства в ближайшем будущем. В статье осуществлен анализ законодательной и правоприменительной практики в миграционном процессе в контексте общественного мнения на основе социологических опросов, проведенных в РФ и Оренбургской области в 2017 г.

**Ключевые слова:** миграционное законодательство; мигранты; этапы формирования; законы; демографическая ситуация; общественное мнение, экспертный анализ, постсоветский период, Российская Федерация.

**Review.** The article discusses the regulatory framework in the field of migration starting from 1992 to present, since it was after the collapse of the USSR there is a mass influx of migrants to Russia. The study identifies the stages in shaping of Russian migration legislation, discusses the strengths and weaknesses of the activities of the Government of Russia in this matter, given the possible development of migration legislation in the near future. The article analyzes the legislative and law enforcement practices in the migration process in the context of public opinion on the basis of sociological surveys conducted in Russia and Orenburg region in 2017.

**Keywords:** migration legislation; migrants; stages of formation; laws; demographic situation; public opinion, expert analysis, the post-Soviet period, the Russian Federation.

Миграционные процессы – актуальная и весьма злободневная тема. Связано это, преимущественно, с неконтролируемыми потоками мигрантов из Азии и Африки в Европу, транзитными мигрантами в страны «старого света». Облик Европы в одночасье

изменился. Что ожидает Россию – государство обеих частей света? Захлестнет ли нас волна мигрантов? Однозначного ответа никто не даст, но прогнозировать с некоторыми погрешностями миграционные потоки возможно и даже необходимо.

Количество мигрантов в государстве зависит от действующего миграционного законодательства. Примером может служить все та же Европа, где в 2015 г. были сняты барьеры при пересечении границ, и потоки мигрантов ринулись в свои бывшие метрополии и не только. Как изменить ситуацию и не допустить подобное в России? Необходимо начать с изучения действующего миграционного законодательства России.

Как известно, политика правительства в этом важнейшем вопросе не имела четкой последовательности. Правительство Российской Федерации на пути к выработке наиболее оптимального вектора миграционной политики постепенно углублялись то в сторону либерализации миграционного законодательства, то резко меняло характер миграционного законодательства в сторону его ужесточения. Метаморфозы в области регулирования миграции позволили выделить несколько этапов-вех в нормативно-правовой базе.

**Первый этап** миграционного законодательства России охватывает промежуток времени с **1992 по 1999 гг.** Это обусловлено созданием Федеральной миграционной службы в 1992 г. и началом существенных изменений миграционной политики в начале 2000-х гг. Первый этап по характеру принятых нормативно-правовых актов имел либеральную направленность.

В рамках первого этапа были приняты следующие законодательные акты:

- Долгосрочная республиканская программа «Миграция»<sup>1</sup> направлена на возвращение на родину соотечественников и русскоязычного населения в результате распада Советского Союза<sup>2</sup>. Анализ программы показывает, что деятельность правительства по ее реализации скорее была направлена на принятие беженцев, предоставление им жилья, выбор места жительства из имеющегося банка данных, возможность трудоустройства на вакантные места или переобучение, на адаптацию и интеграцию их в российский социум, чем на поощрение переселения соотечественников в Россию;

- Федеральный закон «О беженцах»<sup>3</sup> (защита прав мигрантов, создание фонда в помощь беженцам и вынужденным переселенцам);

- Указ Президента «Об Управлении по вопросам гражданства Администрации Президента Российской Федерации». Это Управление было призвано регламентировать деятельность комиссии по вопросам гражданства; проводить единую государственную политику в области гражданства, а также осуществлять своевременную систематизацию и мониторинг обращений соотечественников, проживающих за рубежом; принятие от них ходатайств о приобрете-

нии и прекращении гражданства Российской Федерации, о предоставлении политического убежища на территории России;

- Указ Президента Российской Федерации о создании фонда помощи соотечественникам за рубежом под названием «Россия»<sup>4</sup>. Задачей фонда, согласно указу, становится оказание всесторонней помощи соотечественникам за рубежом, проживающих в странах СНГ и Балтии (политико-правовой, экономической, информационной, социально-культурной поддержки соотечественников); содействие Правительства Российской Федерации в создании программ для соотечественников; оказание гуманитарной помощи социально незащищенным слоям населения (из числа соотечественников за рубежом).

Анализ существующих законодательных актов свидетельствует о том, что российское правительство на первом этапе 1992-1999 гг. уделяло пристальное внимание беженцам и вынужденным переселенцам, не ограничивая их въезд на территорию Российской Федерации, смягчив требования для пересечения государственной границы. Во многом такое обстоятельство объясняется внешнеполитическими причинами: массовым потоком беженцев (в том числе соотечественников) из стран СНГ, политическими конфликтами, требующие принятия срочных мер по эвакуации целых народов из небезопасных областей. Данный этап характеризует законотворческую политику России как либеральную по отношению к мигрантам.

Данное проявление лояльности связано, с одной стороны, со стремлением вернуть на родину соотечественников, с другой – с необходимостью регулировать миграционные потоки из стран СНГ. Закрыв границы или введя санкции на въезд в Российскую Федерацию, Правительство столкнулось бы с массовым потоком нелегальных мигрантов. Определить, каким стремлением больше руководствовалось правительство Российской Федерации, сказать трудно. Видимо, имели место обе причины.

**Второй этап** миграционной политики России охватывает промежуток времени с **2000 по 2004 гг.** 2000 год характеризуется крутым поворотом к политике ужесточения миграционного законодательства. Этот этап обозначился на рубеже 2001-2002 гг., когда миграционная политика России подвергалась коренному пересмотру. Правительством Российской Федерации были приняты жесткие законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (2002 г.) и «О гражданстве Российской Федерации» (2002 г.), в последующем значительно скорректированные.

- Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (за-

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 18 мая 1992 г. № 327 «О Республиканской долговременной программе Миграция». Текст постановления официально опубликован не был.

<sup>2</sup> ГАОО. Ф. 3010. Оп. 1. Д. 74. Л. 4, 103.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. N 4528-1 «О беженцах». URL: <http://base.garant.ru/10105682/> (дата обращения: 09.01.2018 г.).

<sup>4</sup> Создание фонда помощи соотечественникам за рубежом происходило в рамках принятия Федерального закона от 19 февраля 1993 г. N 4528-1 «О беженцах» // ГАОО. Ф.3010. Оп.4. Д.67. Л.204.

кон регулирует статус мигранта, обозначенный в документе, как «лицо без гражданства»<sup>5</sup>; определен срок пребывания мигранта – до 90 суток без визы);

- Уголовный кодекс Российской Федерации дополнен статьей 322.1 об «Организации незаконной миграции» (статьей ужесточены наказания за нарушения правил пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства в России, правил привлечения и использования иностранных работников, незаконной трудовой деятельности в Российской Федерации)<sup>6</sup>.

В 2004 г. была ликвидирована Правительственная комиссия по миграционной политике, в которую входили наряду с законодателями, специалисты в области миграции и правозащитники<sup>7</sup>. Наличие в комиссии специалистов по миграции и правозащитников способствовало корректировке инструментов миграционной политики.

С июля 2002 г. вступил в силу «Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации», в который включены положения об административной ответственности в сфере защиты Государственной границы и обеспечения пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Таким образом, второй этап (2000-2004 гг.) характеризуется ужесточением миграционного законодательства. Ужесточение в получении гражданства в Российской Федерации, сроков пребывания для иностранных граждан и иные изменения объясняются многими причинами. Вследствие наплыва мигрантов за 1992-1999 гг. в стране возникли антимигрантские и ксенофобские настроения, культивируемые СМИ и целым рядом политиков. В данных условиях Правительство не могло не посчитаться с общественным мнением. К тому же, наплыв мигрантов увеличил процент совершаемых преступлений, ввиду чего государство было вынуждено принять жесткие меры по прекращению незаконной миграции, через внесение поправок в действующий Уголовный кодекс Российской Федерации.

**Третий этап** длился с марта 2005 по 2006 гг. Данный этап проходил в направлении либерализации миграционного законодательства. Причиной смены политического курса стали межэтнические конфликты в РФ и косвенно – парламентские, а затем и президентские выборы, изменившие намеченный курс.

Президент, обозначивший курс на ужесточение миграционной политики на рубеже 2000-2001 гг., в 2005 г. обеспечил ее очередной разворот на 180 гра-

дусов в сторону либерализации. Для этого имелись несколько причин.

Во-первых, курс на борьбу с нелегальными мигрантами не принес ожидаемых результатов: руководство Федеральной миграционной службы Российской Федерации с каждым годом приводило новые, растущие показатели численности нелегалов в стране. Так численность незаконных мигрантов в 2007 г., по данным Главы Федеральной миграционной службы Константина Ромодановского, составила 10,2 млн. чел. Впрочем, с этими цифрами были не согласны независимые эксперты<sup>8</sup>.

На основе предоставленных показателей, Правительством были утверждены новые квоты на работу мигрантов – 6 млн. разрешений в 2007 г. Региональные власти были в недоумении: за исключением нескольких субъектов Российской Федерации, эти квоты многократно превышали число трудовых мигрантов.

Во-вторых, выявились проблемы демографического развития, связанные с данным национальным проектом. Проблемы в демографии были связаны с естественной убылью населения, то есть превышением смертности над рождаемостью и снижением количества трудоспособного населения. Поэтому, либерализацией миграционного законодательства предусматривалось решить обе проблемы.

В-третьих, демографические проблемы усугубились обострением ситуации в экономике. Ощутимое сокращение численности трудовых ресурсов, согласно прогнозу Федеральной службы статистики, в 2007-2025 гг.<sup>9</sup>, должно было составить порядка 16,2 млн. чел.<sup>10</sup> – почти четверть трудоспособного населения. Предполагалось, что за 2009-2017 гг. численность населения в трудоспособном возрасте будет ежегодно сокращаться более чем на 1 млн. человек. Сокращение населения можно наблюдать по данным Всероссийской переписи населения за 2002, 2010 гг. В 2002 г. численность населения России составляла 145,1 млн. человек, в 2010 г. – 141,1 млн. человек. В 2015 г. численность населения несколько повысилась (до примерно 147 млн. человек), в частности и ввиду присоединения Крымского полуострова к России.

Неэффективная миграционная политика вновь подверглась ревизии в марте 2005 г., когда на Совете Безопасности, было принято решение об ее либерализации, переориентации на привлечение мигрантов.

Реформирование миграционной политики происходило в нескольких направлениях: для начала необходимо было пересмотреть концептуальные ос-

<sup>5</sup> Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 1224.

<sup>6</sup> Мукомель В.И. Новая миграционная политика России: шаг вперед или в никуда? // Этническая ситуация и конфликты в странах СНГ и Балтии / под ред. В. Тишкова и Е. Филипповой. М., 2007. С. 34.

<sup>7</sup> Мукомель В.И. Этническая и миграционная политики 2000-х гг. в контексте взаимоотношений федерального центра и регионов // Казанский Федералист. № 2 (28). Казань, 2011. С. 43-44.

<sup>8</sup> Вакуленко Е.С. Учет нелегальной миграции населения: методы и оценки / Е.С. Вакуленко, В.В. Цимайло. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2011/0479/analit02.php> (дата обращения: 27.04.2016 г.).

<sup>9</sup> Громова Е.А. Проблемы и перспективы развития образовательной (учебной) миграции в современной России / Е.А. Громова, Г.Н. Бояркин // Креативная экономика, 2011. № 7 (55).

<sup>10</sup> Мукомель В.И. Экономическое и социальное воздействие иммиграции на принимающее сообщество: российский случай. URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Mukomel\\_2007.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Mukomel_2007.pdf) (дата обращения: 08.12.2014)

новы политики; смягчить процедуры получения иностранцами разрешения на пребывание и занятие трудовой деятельностью на территории Российской Федерации; предусмотреть государственную поддержку переселения русскоязычного населения из стран СНГ и Балтии. Летом 2006 г. был принят пакет федеральных законов: Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»<sup>11</sup>, внесены изменения и дополнения в федеральные законы о гражданстве и правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства и другие, принята государственная программа содействия добровольному переселению соотечественников.

Устранению существующих проблем поощрению миграции, в особенности русскоязычного населения, из стран ближнего зарубежья во многом должны были способствовать принятые 18 июля 2006 г. Федеральным собранием законы: «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»<sup>12</sup> и «О внесении дополнений и изменений в закон «О правовом положении иностранных граждан в российской Федерации»<sup>13</sup>.

В первую очередь в них предусматривался не разрешительный, а уведомительный порядок регистрации; равно было предусмотрено, что срок получения разрешения на работу должен составлять максимум 10 дней вместо нескольких месяцев, допускавшихся ранее; доступ иммигрантов на российские рынки труда не ставится в зависимость от работодателя, как раньше, облегчаются процедуры натурализации<sup>14</sup>.

Президент РФ В.В. Путин 22 июня 2006 г. издал Указ № 637 «О мерах по оказанию содействия переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»<sup>15</sup>, которым была утверждена специальная государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников из-за рубежа, а также план мероприятий по реализации указанной программы, поскольку многие переселенцы все еще продолжали находиться в труднейшем положении.

**Четвертый этап (с 2007 по 2009 гг.)** в развитии миграционного законодательства характеризуется возвращением к ужесточению миграционного законода-

тельства. Это происходило на фоне грузино-российского кризиса 2008 г. и событий в Кондопоге (беспорядки в Карелии, в результате которых была убитая группа из 6 человек выходцами из Чечни и Дагестана). Осенью 2006 г. были приняты новации, означающие отказ от прежнего намеченного курса. Во-первых, постановлением Правительства РФ иностранцам был ограничен доступ к определенным сферам торговли. К тому же законодательно совместили во времени введение либеральных процедур получения разрешений на временное пребывание и на занятие трудовой деятельностью с резким увеличением санкций для недобросовестных работодателей: до 800 тыс. руб. за одного незаконного мигранта. И законодательство, и санкции вводились с 15 января 2007 г.

Во-вторых, на 2007 г. вдвое, по сравнению с 2006 г., была снижена квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание<sup>16</sup>.

В-третьих, Президент России В.В. Путин высказался против форсирования Программы репатриации соотечественников<sup>17</sup>. Данный пункт в заявлении Президента не совсем ясен: на протяжении многих лет принимались законы и подзаконные акты, стимулирующие возвращение соотечественников на родину, а в 2007 г. данный процесс решили «заморозить».

Законодательные меры в отношении миграции вновь претерпели существенные изменения с 2010 г.

**Пятый этап (с 2010 по 2013 гг.)** вновь знаменуется либерализацией миграционного законодательства. В 2010 г. внесены поправки в действующий с 2006 г. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Согласно ему, происходит упрощение миграционных процедур получения статуса временно проживающего в Российской Федерации, связанных с трудоустройством с целью вывода нелегальных мигрантов из теневого сектора<sup>18</sup>.

**Шестой этап (с 2014 по настоящее время)**, знаменует ужесточение миграционной политики Правительства Российской Федерации. Этот этап начался с Приказа Министерства образования и науки России «Об утверждении уровней владения русским языком как иностранным языком и требований к ним»<sup>19</sup>, который обязывает всех иностранных граждан, желающих попасть в Российскую Федерацию,

<sup>11</sup> Федеральный закон от 18 июля 2006 г. N 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/12148419/> (дата обращения: 09.01.2018).

<sup>12</sup> Федеральный закон № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/12148419/> (дата обращения: 09.01.2018).

<sup>13</sup> Федеральный закон № 110-ФЗ «О внесении дополнений и изменений в закон «О правовом положении иностранных граждан в российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/70648966/> (дата обращения: 09.01.2018).

<sup>14</sup> Мукомель В.И. Проблемы миграции в современной России. URL: [http://pravorf.org/doc/publ\\_067.rtf](http://pravorf.org/doc/publ_067.rtf) (дата обращения: 08.12.2014).

<sup>15</sup> Указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 1311.

<sup>16</sup> Мукомель В.И. Миграционная политика России и проблемы ее реализации в восточных регионах: социальное измерение. URL: [http://dvforum.ru/2007/doklads/ks2\\_Mukomel.aspx](http://dvforum.ru/2007/doklads/ks2_Mukomel.aspx) (дата обращения: 08.12.2014).

<sup>17</sup> Мукомель В.И. Новая миграционная политика России: шаг вперед или в никуда? // Этническая ситуация и конфликты в странах СНГ и Балтии. / под ред. В. Тишкова и Е. Филипповой. – М., 2007. – С. 34.

<sup>18</sup> Голунов С.А. Великая Российская стена? Потенциальные последствия введения визового режима между РФ и рядом стран СНГ. URL: <http://www.echo.msk.ru/blog/ponarseurasia/1403154-echo/> (дата обращения: 18.01.2016).

<sup>19</sup> Приказ Министерства образования и науки РФ от 1 апреля 2014 г. N 255 «Об утверждении уровней владения русским языком как иностранным языком и требований к ним». URL: <http://base.garant.ru/70679090/> (дата обращения: 09.01.2018).

знать русский язык как иностранный на достаточно высоком уровне.

В 2015 г. произошло дальнейшее ужесточение миграционного законодательства: увеличена стоимость патента, введено запрещение отдельных видов деятельности для иностранных граждан, были усложнены правовые основания въезда, и пребывания мигрантов в России. Необходимость наличия визы иностранным гражданам была продиктована Федеральным законом 1999 г., однако, речь шла о ряде государств, как входящих, так и не входящих в СНГ<sup>20</sup>. С 2015 г. намечалось введение визового режима со странами СНГ. На данный момент для ряда государств сохранен безвизовый режим, но время пребывания их граждан на территории нашей страны ограничено.

Противники визового режима считали, что данное решение вряд ли автоматически остановит приток мигрантов из стран, в отношении которых он будет введён. А сотни тысяч трудовых мигрантов, вероятно, уже имели на тот момент российское гражданство. Ужесточая иммиграционную политику, российское правительство рисковало спровоцировать рост числа нелегальных иммигрантов, побудив многих гастарбайтеров к постоянному оседанию в Российской Федерации<sup>21</sup>.

Необходимо заметить, что введение сроков пребывания иностранных граждан не сказалось серьёзным образом на количестве мигрантов в России. Безвизовый режим неограниченного периода пребывания коснулся только Белоруссии и Южной Осетии, а у стран-участниц СНГ, включая Абхазию и ЮАР (кроме Туркменистана и Белоруссии), он достигает 90 суток<sup>22</sup>.

Данные изменения в миграционной политике призваны стабилизировать миграционную обстановку в связи с наплывом мигрантов, для их скорейшего включения в российскую среду. Если принять во внимание, что наплыв мигрантов в Россию в 2015 г. сохранялся примерно на уровне 2014 г. а в 2016 г. сократился незначительно, примерно на 2 %, несмотря на падение курса рубля, то эти меры просто необходимы.

Серьёзным шагом стала ликвидация Президентом Российской Федерации Федеральной миграционной службы России 5 апреля 2016 г. Полномочия структуры, созданной специально для решения вопросов паспортно-визовых, иммиграции, эмиграции, переданы в ведение Министерства внутренних дел. Чем обернется данное решение для России, пока не ясно. Стоит лишь предугадывать дальнейшие события.

Ранее весь перечень вопросов: получение паспортов, виз иностранными гражданами, получение гражданства, депортации иностранных граждан, проведение ряда экспертиз (например, дактилоскопической), производство по делам административных правонарушений решались через ФМС. Общественное мнение относительно введения нового закона в 2016 г.<sup>23</sup>, согласно которому все вопросы миграции переходит под контроль МВД, склонно было считать, что с ликвидацией самостоятельной структуры (ФМС) проблемы мигрантов буквально «повиснут в воздухе». Однако на деле, миграционные вопросы фактически с момента ликвидации ФМС решались без затруднений ГУВМ МВД.

Факторы, способствующие этому, уже на лицо: в 2015 г. мигрантов в страну въехало на 250 тыс. человек меньше, чем в 2014. Сократился поток трудовых мигрантов из Украины, Узбекистана, Таджикистана. При этом главное управление по вопросам миграции МВД России – новое подразделение Центрального аппарата ведомства – предупреждает, что Россия остается привлекательной страной для мигрантов.

Мигранты приезжают на заработки в Россию, но в меньших количествах. С учетом недостатка трудовых ресурсов, Правительство России будет принимать скорейшие меры по восстановлению баланса в трудовой силе в соответствии с потребностями российского рынка труда, что можно сделать либо путем привлечения мигрантов, либо, обойдясь собственными возможностями.

Второй путь маловероятен ввиду сокращения численности трудоспособного населения в России. Первый способ решения проблемы более приемлем в условиях недостатка трудовых ресурсов в отдельных регионах страны. Значит, недолго ждать и принятия популистских решений в сфере миграционной политики. Поэтому на фоне углубления демографических проблем ожидается либерализация миграционного законодательства, препятствием для которой служит высокий уровень мигрантофобии в стране.

Можно предположить, что смена миграционного курса произойдет не ранее проведения выборов Президента РФ, поскольку, согласно анализу нормативно-правовой базы, смена миграционного ориентира, как правило, происходила после парламентских или президентских выборов.

Необходимо заметить, что эффективность нового миграционного законодательства во многом зависит от восприятия его гражданами России и мигрантами. Целесообразно учитывать общественное мнение

<sup>20</sup> Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 118-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». URL: <http://base.garant.ru/12116074/> (дата обращения: 09.01.2018).

<sup>21</sup> Голунов С.А. Великая Российская стена? Потенциальные последствия введения визового режима между РФ и рядом стран СНГ. URL: <http://www.echo.msk.ru/blog/ponarseurasia/1403154-echo/> (дата обращения: 08.01.2016).

<sup>22</sup> Алексенко М.А. Современная миграционная картина на Евразийском пространстве // Сборник материалов научно-практических мероприятий. Оренбург-Уральск, 2016. С. 77.

<sup>23</sup> Указ Президента РФ 5 апреля 2016 года N 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции». URL: <https://migrantmedia.ru/migracionnoe-zakonodatelstvo-rf/ukaz-156-ukaz-prezidenta-rf-ot-05-04-2016-n-156-o-sovershenstvovanii-v-sfere-migracii/> (дата обращения: 09.01.2018).

ние, как в законодательной, так и в правоприменительной практике. Так, в феврале 2017 г. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) произвел исследование мнения россиян по вопросам миграционной политики в отношении жителей стран СНГ. Большинство россиян (71 %) не поддерживают идею упрощения процедуры получения российского гражданства для мигрантов из стран СНГ, в том числе более трети опрошенных (36 %), выступают за ужесточение требований, за сохранение процедуры в нынешнем виде – 35 %. Идею упрощения процедур поддержало только 19 % опрошенных.

Необходимо учитывать современную миграционную ситуацию и в Оренбургской области, через которую транзитом в другие регионы РФ следуют мощные миграционные потоки. И часть мигрантов остаются на территории области<sup>24</sup>.

С целью изучения отношения местного населения к формируемому миграционному законодательству с 26.08.2017 г. по 07.09.2017 г. в Оренбургской области был проведен социологический опрос.<sup>25</sup>

Оренбуржцы отвечали на вопрос о возможности упрощения процедуры получения вида на жительство и российского гражданства мигрантами из Центральной Азии, а также Азербайджана.

Жители области полагают, что существующие процедуры получения вида на жительство и российского гражданства мигрантами из Центральной Азии и Азербайджана нужно:

- *скорее усложнить* – 46 %
- *оставить существующую процедуру без изменений* – 31 %
- *скорее упростить* – 8 %
- *затруднились с ответом* – 14 %

Учитывая то, что процедуры получения вида на жительство, а тем более получения гражданства, достаточно сложны – 77 % оренбуржцев полагают, что эту процедуру нужно усложнять или сохранить на прежнем уровне. Упрощать процедуры предложили только 8 % оренбуржцев. Итак, идея упрощения процедуры непопулярна у населения области.

В анкете респондентам был предложен контрольный вопрос: «Как государство должно регулировать приток мигрантов из Центральной Азии и Азербайджана?» 75 % жителей области высказались за ограничение притока мигрантов из Центральной Азии и Азербайджана в область, лишь небольшая доля респондентов (6,5 %) высказалась за его стимулирование.

Эти данные свидетельствуют о высоком уровне мигрантофобии в Оренбургской области. Нужно разобраться в причинах такой позиции жителей области.

Причины могут заключаться в том, что существуют определенные устойчивые, часто негативные стереотипы в восприятии мигрантов оренбуржцами<sup>26</sup>.

Жителям области был также предложен вопрос относительно пребывания в регионе мигрантов из Центральной Азии и Азербайджана: следует ли позволять мигрантам из Центральной Азии и Азербайджана приезжать, жить и работать в нашей стране? И получены ответы: да – 48 %, нет – 29 %, затруднились с ответом – 23 %, то есть почти половина жителей области готовы позволить мигрантам приезжать в нашу область.

По данным проведенного социологического опроса уровень интолерантности, нетерпимости населения в отношении мигрантов составляет от 35 % до 38 %. Эти показатели значительно ниже, чем в столицах и крупных городах РФ.

Относительно миграционной политики в отношении прибывающих мигрантов высказались и эксперты. 36 % экспертов полагают, что следует ограничивать въезд мигрантов из Центральной Азии и Азербайджана в Оренбургскую область, 50 % экспертов полагают, что этого не следует делать.

В ответах на вопрос: «Как государство должно регулировать приток мигрантов из Центральной Азии, а также Азербайджана?» – 45 % специалистов-экспертов высказались за ограничение государством потока мигрантов из Центральной Азии и Азербайджана в область и только 18 % высказались за его стимулирование.

В ходе опроса выяснялось отношение экспертов к массовому выводу из черных списков тех мигрантов, которые ранее имели административные нарушения в РФ.

82 % экспертов считают, что если раньше мигранты имели административные правонарушения, и в связи с этим попали в черные списки на въезд в нашу страну, то не следует выводить мигрантов из этих списков. То есть в этом вопросе эксперты заняли крайне жесткую позицию в отношении мигрантов.

В экспертном сообществе и политическом дискурсе обсуждается вопрос о возможных ограничениях мигрантов в определенных сферах трудоустройства. Половина опрошенных экспертов полагают, что

<sup>24</sup> Примечание: В первом полугодии 2017 года через оренбургский участок границы в РФ проследовало 1млн. 300 тыс. Непосредственно на территории Оренбургской области на миграционный учет поставлены 54 тыс. иностранных граждан и лица без гражданства. За этот же период снято с миграционного учета 36 тыс. иностранных граждан и лиц без гражданства следовательно 18 тыс. иностранных граждан в области остались. Наибольшее количество иностранных граждан прибыло на территорию области и поставлено на миграционный учет по месту пребывания из следующих стран: Республика Узбекистан – 25 тыс. чел., Республика Таджикистан – 9 тыс. чел., Республика Казахстан – 9 тыс. чел., Азербайджанская Республика – около 3 тыс. чел.

<sup>25</sup> Примечание: Опрос проводился СЦИОМ с 26.08.2017 г. по 07.09.2017 г. респондентами явились 502 человека, из них 354 респондента – жители Оренбургской области, 148 мигрантов (среди них 12 детей). Дополнительно были опрошены 33 эксперта, из них 11 имамов. Были опрошены жители области и мигранты, проживающие в Оренбурге, Орске, Соль-Илецке, в Акбулаке и Илекском районе.

<sup>26</sup> См. Амелин В.В., Шешукова Г.В. Социальный облик мигрантов Центральной Азии: факторы культурной интеграции // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2017. № 3(33). С 6-7.

ничего не нужно ограничивать, остальные 50 % настаивают на том, что следует ограничить для трудовой деятельности мигрантов такие сферы, как:

- Транспорт – 40 %
- Общественное питание – 32 %
- Услуги по уходу за детьми, престарелыми и т. д. – 32 %
- Финансы – 27 %
- ЖКХ – 13 %
- Торговля – 9 %
- Гостиничный бизнес – 9 %

27 % экспертов высказались за необходимость радикального, 45 % – за частичное совершенствование миграционного законодательства. Таким образом, 72 % опрошенных экспертов считают, что миграционное законодательство нуждается в кардинальном изменении или, как минимум в его корректировке.

Трансформация миграционного законодательства, по мнению большинства экспертов должна быть связана с созданием благоприятных условий для получения российского гражданства мигрантами, которые решили остаться в РФ.

Предложения экспертов по оптимизации миграционного законодательства и правоприменительной практики нуждаются в дополнительном анализе.

Вместе с тем нужно обратить внимание на следующие, в целом конструктивные предложения экспертов:

- Четкое определение фундаментальных оснований миграционной политики РФ;
- Обеспечение эффективности процедурной последовательности действий миграционных структур с мигрантами;
- Создание обширной базы данных о мигрантах в органах миграции и электронная коммуникация между всеми субъектами миграционного процесса.
- Определенное законом отслеживание процесса адаптации мигрантов.
- На основе межправительственных соглашений данная работа должна начинаться на паритетных началах, на территориях государств массового выезда претендентов на рабочие места в Российской Федерации.
- Необходимо создание многофункциональных центров для иностранных граждан в тех регионах РФ, которые принимают значительное число мигрантов, что позволит избавить мигрантов от использования коррупционных схем для их правовой легализации.
- Необходимо обеспечить увеличение штата органов миграции, чтобы избежать очередей. Квалифицированное обучение вновь принятых сотрудников следует проводить по конкретным направлениям взаимодействия с мигрантами.
- Нужно предоставить больше прав миграционным органам по проверке работодателей. Нарушение прав мигрантов чаще всего осуществляется работодателями.

· На основе межправительственных соглашений данная работа должна начинаться на паритетных началах, на территориях государств массового выезда претендентов на рабочие места в Российской Федерации. Речь идет о курсах по изучению русского языка и основ миграционного законодательства непосредственно в странах Центральной Азии.

Перед экспертами был поставлен также еще один вопрос: «Какие изменения, на Ваш взгляд, нужно внести в миграционное законодательство РФ?»

Эксперты предложили:

· Закрепить правовой статус членов семьи трудового мигранта, особенно детей.

· Ужесточить юридическую ответственность российских работодателей за организацию трудовой деятельности мигрантов.

· Миграционное законодательство необходимо своевременно приводить в соответствие с новыми межгосударственными соглашениями и договорами.

· Было также предложено ужесточить ответственность за фиктивную регистрацию и постановку на миграционный учет иностранных граждан.

· Изменение миграционного законодательства должно быть связано с созданием благоприятных условий для получения российского гражданства мигрантами, которые решили остаться в РФ.

Нужно обратить внимание и на оценку мигрантами работы миграционных органов на территории Оренбургской области в 2017 г.

Мигрантам был предложен вопрос: «Оцените, пожалуйста, работу миграционных органов на территории Оренбургской области?»

· 58 % мигрантов оценивают эту работу - как хорошую,

· 34 %, - как удовлетворительную

· 3 %, - как неудовлетворительную.

Таким образом, 92 % мигрантов оценивают работу миграционных органов как хорошую и удовлетворительную. Несмотря на критические замечания в адрес миграционных служб области, которые мигранты включили в свои анкеты, в целом работу миграционных органов в области можно оценить как хорошую и удовлетворительную.

По новому прогнозу Минэкономразвития (МЭР) за 5 лет с 2016 по 2020 г. **численность трудоспособного населения в РФ за 5 лет снизится на 3 миллиона человек.** Демографическая нагрузка «увеличится с 752 нетрудоспособных на 1000 лиц трудоспособного возраста в 2016 г. до 834 на 1000 в 2020 г.»<sup>27</sup>.

Выход, который предлагают некоторые эксперты, в повышении пенсионного возраста. Но эта мера крайне непопулярна для нашего населения. Выход может быть и в повышении производительности труда. Однако этот процесс потребует длительного времени и крупных вложений. Поэтому, на наш взгляд, в нынешней миграционной ситуации исключительно

<sup>27</sup> Кудрин и Орешкин недосчитались россияне: за пять лет количество трудоспособных граждан сократится на 3 миллиона // Независимая газета. 2017. № 106(7013). С. 1.

важна грамотная миграционная политика в РФ, которая должна базироваться на соответствующем законодательстве.

Выводы:

1. В статье было выделено шесть этапов эволюции миграционного законодательства в зависимости от его либерализации или ужесточения.

2. Изменения в миграционном законодательстве в постсоветский период определялись, как общественно - политической ситуацией в РФ и странах СНГ, так и состоянием общественного мнения в оценке миграционной политики в стране.

3. Учитывая избранные авторами критерии периодизации миграционной политики, можно предположить, что следующий - седьмой этап в эволюции миграционного законодательства будет связан с дальнейшей либерализацией законов в отношении мигрантов. Это отвечает запросам Российской Федерации в отношении трудовых ресурсов при условии сохранения прежней привлекательности России для мигрантов.

4. Вместе с тем данные социологических опросов населения, проведенных в РФ и Оренбургской области, свидетельствуют о том, что большинство населения настроено против дальнейшей либерализации миграционного законодательства. Поэтому органам власти и СМИ нужно проводить активную разъяснительную работу с населением параллельно с корректировкой миграционных законов.

5. Вместе с тем в процессе изучения общественного мнения в оценке миграционного законодательства был выявлен интересный парадокс: с одной стороны, – 75 % жителей области высказались за ограничение государством притока мигрантов. С другой стороны, около половины оренбуржцев полагают, что нужно позволять мигрантам из Центральной Азии и Азербайджана приезжать, жить и работать в нашей стране. Этот парадокс можно объяснить так: оренбуржцы против негативных аспектов миграции, связанных с нарушением нашего законодательства. Но при этом все-таки понимают необходимость трудовой деятельности мигрантов для экономики нашей страны.

#### Библиографический список

1. Алексенко М.А. Современная миграционная картина на Евразийском пространстве // Сборник материалов научно-практических мероприятий. – Оренбург-Уральск, 2016. – С. 77.
2. Амелин В.В., Шешукова Г.В. Социальный облик мигрантов Центральной Азии: факторы культурной интеграции // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2017. – №3(33). – С 6-7.
3. Вакуленко Е.С. Учет нелегальной миграции населения: методы и оценки / Е.С. Вакуленко, В.В. Цимайло. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2011/0479/analit02.php> (дата обращения: 27.04.2016).
4. Голунов С.А. Великая Российская стена? Потенциальные последствия введения визового режима между РФ и рядом стран СНГ. URL: <http://www.echo.msk.ru/blog/ponarseurasia/1403154-echo/> (дата обращения: 18.01.2016).
5. Громова Е.А. Проблемы и перспективы развития образовательной (учебной) миграции в современной России / Е.А. Громова, Г.Н. Бояркин // Креативная экономика. – 2011. – № 7 (55).
6. Кудрин и Орешкин недосчитались россиян: за пять лет количество трудоспособных граждан сократиться на 3 миллиона // Независимая газета. – 2017. – №106 (7013). – С. 1.
7. Материалы социологического опроса «Социальный облик мигрантов Центральной Азии и Азербайджана: факторы культурной интеграции и религиозной радикализации», проведенного с 26.08.2017 г. по 07.09.2017 в рамках поддержанного РФФИ и Правительством Оренбургской области научного проекта № 17-13-56001e(p).
8. Мукомель В.И. Миграционная политика России и проблемы ее реализации в восточных регионах: социальное измерение/ URL: [http://dvforum.ru/2007/doklads/ks2\\_Mukomel.aspx](http://dvforum.ru/2007/doklads/ks2_Mukomel.aspx) (дата обращения: 8.12.2014).
9. Мукомель В.И. Новая миграционная политика России: шаг вперед или в никуда? // Этническая ситуация и конфликты в странах СНГ и Балтии. Ежегодный доклад Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов, 2006 / под ред. В. Тишкова и Е. Филлиповой. – М.: УОП ИЭА РАН, 2007. – 440 с.
10. Мукомель В.И. Проблемы миграции в современной России. URL: [pravorf.org/doc/publ\\_067.rtf](http://pravorf.org/doc/publ_067.rtf) (дата обращения: 8.12.2014).
11. Мукомель В.И. Этническая и миграционная политики 2000-х гг. в контексте взаимоотношений федерального центра и регионов // Казанский Федералист. – № 2 (28). – Казань, 2011. – С. 43-44.
12. Мукомель В.И. Экономическое и социальное воздействие иммиграции на принимающее сообщество: российский случай. URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Mukomel\\_2007.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Mukomel_2007.pdf) (дата обращения: 8.12.2014).

**Рецензент:** Амелин В.В., профессор, доктор исторических наук, директор научно-исследовательского института истории и этнографии Южного Урала Оренбургского государственного университета.

---

## 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

**ТОНЯЕВА АНАСТАСИЯ СЕРГЕЕВНА**

магистрант Оренбургского института (филиала) Университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Оренбург

## ШКОЛЬНАЯ МЕДИАЦИЯ В СИСТЕМЕ ВОССТАНОВИТЕЛЬНОГО ПРАВОСУДИЯ ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**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

**TONYAEVA ANASTASIYA SERGEEVNA**

the rector of the Orenburg Institute (branch) of the University named after O. E. Kutafin  
(MSAL), Orenburg

## SCHOOL MEDIA IN THE SYSTEM OF RESTORATIVE JUSTICE IN CIVIL CASES IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Аннотация.** В рамках данной статьи произведен анализ понятия школьной медиации, ее практической значимости, а также предложен комплекс мер, направленных на устранение ключевых проблем, возникающих в процессе практической реализации школьной медиации при рассмотрении споров с участием несовершеннолетних в образовательной среде. Изучены основные положения «Концепции развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей...».

**Ключевые слова:** медиация, школьная медиация, восстановительное правосудие, сертификация, сеть служб медиации.

**Review.** Within the framework of this article, the analysis of the concept of school mediation and its practical importance is made, and a set of measures aimed at eliminating key problems arising in the process of practical implementation of school mediation when dealing with disputes involving minors in the educational environment is proposed. The main provisions of the «Concept of development until 2017 of the network of mediation services for the implementation of restorative justice for children ...» were studied.

**Keywords:** mediation, school mediation, restorative justice, certification, a network of mediation services.

В настоящее время метод медиации широко применяется в решении конфликтов среди школьников. Школьная медиация - это новый подход к разрешению конфликтных ситуаций на всех уровнях системы российского образования. Это механизм мягкого и грамотного разрешения конфлик-

тов в школьной среде, так или иначе касающихся детей и молодежи. Также внедрение школьной медиации способствует общему улучшению обстановки в коллективе, где каждый - ребенок, педагог, родитель - начинает чувствовать себя более защищено<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Школьная медиация. Понятия и определения // <[http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya\\_mediatsiya\\_ponyatiya\\_opredeleniya](http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya_mediatsiya_ponyatiya_opredeleniya)> (дата обращения: 01.03.2018).

Школьная медиация - это собирательный термин для использования медиации в воспитательно-образовательной деятельности (начиная с семьи и дошкольных учреждений и заканчивая вузами). Медиация создает условия для разрешения конфликтов, возникающих в учебных заведениях, без посторонней помощи. Она благотворно влияет на становление личности учащегося, что создает условия для воспитания поколения людей, не просто умеющих цивилизованно себя вести, знать правовые нормы, но и менее подверженных агрессивным формам поведения<sup>2</sup>.

Школьная медиация - это еще один шаг к развитию гражданского общества и вовлечению в этот процесс молодого поколения. Методы школьной медиации позволяют использовать их и при разрешении конфликтов не только в образовательном пространстве, но и в работе по профилактике агрессивности и насилия в обществе<sup>3</sup>.

Актуальность школьной медиации возрастает постольку, поскольку «школа не защищена от страстей, которые «кипят» во взрослом мире. В нее в любой момент может прийти ненависть, раздутая политическими интересами... Однако и во внутренней, повседневной школьной жизни конфликтов более чем хватает. Это конфликты между детьми, группами детей, между детьми и взрослыми, между педагогами и родителями... По своей сути это почти всегда многосторонние, многоуровневые конфликты, в которые вовлечено более двух сторон... Но взрослые, работающие в школе, а также родители никогда не видят картину школьных конфликтов во всей полноте... А между тем не исключено, что некоторые из этих конфликтов оставили очень серьезный след в жизни, оказали огромное влияние на формирование личности»<sup>4</sup>.

В чем же преимущества школьной медиации?

1. Дает школьникам и учителям чувство защищенности, так как школьный медиатор пытается понять каждого из участников спора: их чувства, желания, потребности;

2. Конфиденциальность – это значит, что можно быть искренним и учиться доверять;

3. Медиатор выслушивает сначала одну сторону в споре, затем другую. Он может задавать вопросы, уточнять, прояснять сказанное. И одновременно с медиатором каждый участник конфликта начинает видеть глубже, ощущать яснее, слышать оттенки, различать нюансы чувств;

4. Личная ответственность каждого за разрешение конфликта. Каким именно будет решение, зависит от понимания собственных потребностей и

принятия потребностей другого;

5. Процесс внедрения метода «Школьная медиация», разработанный Научно-методическим центром медиации и права Ц.А. Шамликашвили в образовательную среду, предполагает обучение навыкам позитивного общения<sup>5</sup>.

В настоящее время в развитых зарубежных странах медиация стала признанным и весьма эффективным методом разрешения конфликтных ситуаций в учебных заведениях - как средних, так и высших. Урегулирование конфликтов происходит в тесном сотрудничестве с педагогами для планирования курса посредничества, определения правильного подхода к разрешению конкретной конфликтной ситуации. Медиаторы должны иметь возможность оценить, когда конфликтная ситуация требует вмешательства со стороны специалистов, учителей или сверстников.

В настоящее время в США действуют более 8500 групп школьных подростковых медиаторов, работа которых признана учительской средой, которая еще несколько лет назад не была знакома, кроме незначительного количества энтузиастов, с концепцией и методикой такого посреднического подхода в решении проблем средних образовательных заведений. Росту популярности медиации с участием ровесников способствовали различные педагогические, образовательные и социальные теории, на базе которых были подготовлены школьники, студенты для разрешения споров среди своих учащихся<sup>6</sup>.

В своей простейшей форме медиация с участием ровесников подразумевает посредничество небольшой группы школьников и студентов в решении споров и проблем. Школы могут использовать различные модели урегулирования конфликтов, в частности, с привлечением учителей, родителей учащихся. В зависимости от ситуации учителя и родители могут играть более или менее активную роль в процессе разрешения споров.

У детей, овладевших методами медиации, сформируется иной образ мышления, базирующийся на справедливом, честном отношении к жизни, т.к. именно благодаря такому подходу к решению конфликтных ситуаций возможно необходимое взаимопонимание между людьми. Надо полагать, что создание в школах центров медиации, где будут обучаться дети методам урегулирования конфликтов, разрядит конфликтную обстановку не только в самой школе, между учениками, но и в их семьях, т.к. отношение к жизненным ситуациям изменится у детей. Приобретенные навыки понадобятся им также при социальной адаптации во взрослой жизни<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Анцупов А.Я. Профилактика конфликтов в школьном коллективе. М.: ВЛАДОС, 2003. URL: [http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya\\_mediatsiya\\_ponyatiya\\_opredeleniya](http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya_mediatsiya_ponyatiya_opredeleniya) (дата обращения: 01.03.2018).

<sup>3</sup> Школьная медиация. Понятия и определения // <[http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya\\_mediatsiya\\_ponyatiya\\_opredeleniya](http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya_mediatsiya_ponyatiya_opredeleniya)> (дата обращения: 01.03.2018).

<sup>4</sup> Путь против холодного течения. Ценности и смыслы «Школьной медиации» // Медиация и право. 2009. № 1(11). С. 45-46.

<sup>5</sup> Путь против холодного течения. Ценности и смыслы «Школьной медиации» // Медиация и право. 2009. № 1(11). С. 47.

<sup>6</sup> Коновалов А. Четыре шага к восстановительной работе с пространством школы // Восстановительная ювенальная юстиция: сборник статей. М.: МОО Центр «СПР», 2005. URL: [http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya\\_mediatsiya\\_ponyatiya\\_opredeleniya](http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya_mediatsiya_ponyatiya_opredeleniya) (дата обращения: 01.03.2018).

<sup>7</sup> Школьная медиация. Понятия и определения. URL: [http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya\\_mediatsiya\\_ponyatiya\\_opredeleniya](http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya_mediatsiya_ponyatiya_opredeleniya) (дата обращения: 01.03.2018).

Известно, что подростки не признают авторитета старших и их жизненного опыта. По этой же причине во многих случаях обученные технологии медиации сверстники способны достичь больших успехов в деле урегулирования споров и проблем, чем взрослые профессионалы. Конечно, пройдя небольшой курс по медиации, ни ученики, ни учителя не могут стать профессиональными медиаторами, отчасти по причине нарушения основного принципа медиации - нейтральной позиции постороннего посредника. Здесь имеет место быть другое достижение, заключающееся в том, что конфликты можно решать и принципиально другим методом - мирным путем.

Наряду с традиционными способами анализа и разрешения возникающих проблемных ситуаций в образовательных учреждениях, какими являются, в частности, психологические тесты и консультации, административные и правовые методы, в рамках медиативных технологий широко стали внедрять практику, которая позволяет учащимся учебных заведений самим участвовать в переговорном процессе и принятии решений в конфликтных обстоятельствах.

Однако в зависимости от конкретных обстоятельств по мере необходимости к посредничеству могут подключиться сверстники, учителя, а также посторонние для учебного заведения специалисты. Учащиеся проходят специальную подготовку, позволяющую грамотно посредничать между конфликтующими сторонами, непредвзято и объективно оценивать ситуации.

Статистика опыта привлечения сверстников в решении тех или иных проблем показывает, что психологический климат в школах улучшается, а такие явления, как насилие, нетерпимость и национальная неприязнь, уменьшаются<sup>8</sup>.

Вот лишь некоторые положительные примеры из практики применения процедуры школьной медиации в образовательном процессе.

В одной школе возник конфликт между учителем физики и учеником - 15-летним мальчиком, который долгое время жил за границей, и, вернувшись в Россию, не мог адаптироваться к нашей школьной системе. Мальчик проявлял подростковый нигилизм по отношению к учителю, протестовал - прогуливал его уроки, демонстративно не отвечал на вопросы, мог выйти из класса во время урока и прочее. Учитель - бывший военнослужащий, «афганец» - в ответ унижал мальчика, кричал на него, выставял за дверь, то есть действовал фактически его же методами. Возможно, неприязнь носила социальный характер. В итоге, учитель поставил вопрос об исключении мальчика из школы. Конфликт усугублялся тем, что мама мальчика тоже не могла найти общий язык с учителем. Администрация школы оказалась в сложном положении, потому что в этой ситуации не мог-

ла открыто встать на чью-либо сторону. Медиатор проводил сессии между учителем и учеником, между учителем и мамой (школьный медиатор присутствовал на сессиях), и в результате учитель извинился перед мальчиком<sup>9</sup>.

Много примеров использования медиации связано с последствиями моббинга - когда дети объявляют друг другу бойкот, когда неформальный лидер настраивает против одного ребенка весь класс. Жертвами в этих случаях очень часто становятся дети с синдромом невнимания, с пониженной мотивацией к обучению, те, кого называют «непоседами», или те, кто разительно отличается от других внешне, по национальному признаку и т.д. Был случай, когда жертвой моббинга стал мальчик кавказской национальности - несмотря на то, что он профессионально занимался единоборствами и, казалось бы, мог защищаться физически, против него ополчилась целая группа. Над ним издевались, его избивали. Чтобы урегулировать конфликт, медиатор работал и с этой группой детей, и с самим мальчиком, причем чтобы он не чувствовал себя одиноко, пригласили его друга - старшекласника. Часть детей, придя на медиативную процедуру, уже понимали, что ведут себя неправильно, и даже были готовы извиниться, но их держали в страхе два лидера, и в этом была особая трудность работы медиатора. Несмотря на то, что этого мальчика родители в результате забрали из школы, он ушел оттуда в нормальном психологическом состоянии, а самое главное - ребята из группы не чувствовали себя победителями, не взяли бразды правления в свои руки, и ситуация в школе нормализовалась. В любом случае, взрослые должны были вмешаться рано или поздно, и вопрос лишь в том, насколько эффективным и своевременным было это вмешательство<sup>10</sup>.

Еще один случай - конфликт между директором школы и учеником. Директор в нарушение всех правовых норм пригрозил ребенку исключением из школы в разгар учебного года, а родители ничего не могли возразить. И мальчик начал протестовать, отыгрываться на учителях и сверстниках по принципу «вы со мной поступаете плохо, а я буду с вами еще хуже». Пришлось объяснять директору, что его полномочия не безграничны, что ребенок, чувствуя себя отвергнутым, будет продолжать протестное поведение, проводить медиацию между родителями и директором, между директором и ребенком. И в результате ребенок остался учиться в этой школе, его судьба складывалась вполне благополучно. Более того: директор взял над ним своеобразное шефство, и отношение к директору в этой школе изменилось. Сам факт, что директор согласился участвовать в медиации с ребенком, то есть признал его как равного, очень сильно повысил его авторитет, прежде всего, в глазах учеников<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Медиация в образовании: школьный социум, основанный на позитивном общении. Интервью Ц.А. Шамликашвили «Вестнику образования». URL: <http://www.mediacia.com/publications/72.html> (дата обращения: 01.03.2018).

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Медиация в образовании: школьный социум, основанный на позитивном общении. Интервью Ц.А. Шамликашвили «Вестнику образования». URL: <http://www.mediacia.com/publications/72.html> (дата обращения: 01.03.2018).

Школьная медиация - это серьезная педагогическая программа, требующая упорной работы педагогов, администрации образовательных учреждений, самих детей, педагогов-медиаторов и тренеров-медиаторов. Было бы целесообразно, чтобы каждое учебное заведение имело группу медиаторов из числа своих педагогов, а также специально подготовленных профессионалов-медиаторов. В свою очередь, школьные медиаторы могли бы обучить методам медиации учащихся, родителей, администрацию школы, преподавателей вузов и другие категории граждан<sup>12</sup>.

Именно поэтому становится актуальной потребность в профессионалах-медиаторах в сфере образования, способных содействовать формированию таких гражданско-личностных качеств, как гражданственность, патриотизм, толерантность, уважение к закону, коммуникативность, преданность идеалам правового государства. Таким образом, школьный медиатор будет способствовать восполнению пробела, создаваемого отсутствием необходимого объема правовых знаний у учащихся<sup>13</sup>.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2014 года № 1430-р была утверждена Концепция развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность в Российской Федерации<sup>14</sup> (далее - Концепция), что сделало возможным говорить об официальном признании на государственном уровне «школьной медиации».

Концепция разработана с целью реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы и пунктов 59, 61, 62, 64 и 65 плана первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2012 года № 1916-р.

Основными целями Концепции являются создание благоприятных, гуманных и безопасных условий (среды) для полноценного развития и социализации детей всех возрастов и групп, в том числе детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, находящихся в социально опасном положении или в неблагополучных семьях, детей с девиантным поведением, детей, совершивших общественно опасные деяния, освободившихся из мест лишения свободы, и других трудных детей, формирование механизмов восстановления прав потерпевших от противоправных действий несовершеннолетних, не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность.

Создание сети служб медиации является центральным элементом Концепции и основным условием ее успешной реализации. Именно работа этих служб в тесном взаимодействии со всеми органами и организациями, работающими с детьми и участвующими в воспитании и образовании детей, защите их прав и интересов, со всеми заинтересованными институтами гражданского общества должна обеспечить решение задач, указанных в разделе IV Концепции, и тем самым достичь поставленной цели, получить ожидаемые результаты.

При этом сеть служб медиации не дублирует деятельность указанных органов и организаций как государственных, так и негосударственных. Функциями сети служб медиации по отношению к ним являются следующие: исследования, анализ, обобщение, выработка и постановка идей и предложений; разработка и совершенствование программ, методик, технологий и прикладного инструментария; обучение специалистов, поддержание и повышение их квалификации; помощь в оценке проблем и нахождении путей их решения; обеспечение согласованности действий.

Сеть служб медиации создается как единая система, имеющая координацию и управление. По своей структуре сеть служб медиации представляет собой двухуровневую систему: на первом уровне находится головная организация системы - Федеральный центр медиации и развития восстановительного правосудия, который является структурным подразделением федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральный институт медиации», находящегося в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации. В соответствии со статьей 27 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» образовательная организация самостоятельно формирует свою структуру, за исключением создания, реорганизации, переименования и ликвидации филиалов. В связи с этим финансовое обеспечение функционирования Федерального центра медиации и развития восстановительного правосудия осуществляется в пределах средств, предусмотренных на обеспечение реализации государственного задания;

на втором уровне находятся службы медиации на региональном и местном уровнях. Основу службы медиации на региональном и местном уровнях должны составлять секретари комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также педагогические работники, реализующие дополнительные профессиональные программы - программы повышения квалификации педагогических работников. Они будут выполнять функции медиаторов-тренеров, методистов-тренеров для обучения и профессиональной подготовки работников, осуществляющих

<sup>12</sup> Коновалов А. Четыре шага к восстановительной работе с пространством школы // Восстановительная ювенальная юстиция: Сб. статей. - М.: МОО Центр «СПР», 2005. URL: [http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya\\_mediatsiya\\_ponyatiya\\_opredeleniya](http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya_mediatsiya_ponyatiya_opredeleniya) (дата обращения: 01.03.2018).

<sup>13</sup> Анцупов А.Я. Профилактика конфликтов в школьном коллективе. М.: ВЛАДОС, 2003. URL: [http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya\\_mediatsiya\\_ponyatiya\\_opredeleniya](http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya_mediatsiya_ponyatiya_opredeleniya) (дата обращения: 01.03.2018).

<sup>14</sup> URL: <http://docs.cntd.ru/document/420211300> (дата обращения: 01.03.2018).

свою практическую деятельность с семьями и детьми в возрасте с 7 до 18 лет, - провайдеров медиативных и восстановительных технологий. Они будут выполнять основной массив практической работы по защите детей, их профилактике, реабилитации и коррекции с помощью медиации и восстановительного подхода. Главным критерием здесь должно быть обеспечение реальной доступности сети служб медиации для всех нуждающихся в помощи и защите. В связи с этим одним из наиболее эффективных направлений будет содействие организации служб школьной медиации в образовательных организациях.

Сеть служб медиации включает в себя службу медиации на федеральном уровне, на региональном и местном уровнях.

Служба медиации на федеральном уровне осуществляет следующие функции: общая координация работы служб медиации; координация работы по разработке и совершенствованию нормативно-правовой базы для развития медиации и восстановительного правосудия с государственными органами, судами, образовательными организациями, исправительными учреждениями, комиссиями по делам несовершеннолетних, иными организациями, институтами гражданского общества и общественными организациями; методическая работа (разработка программ обучения и просветительских программ, новых методик и технологий практической работы); научно-исследовательская, аналитическая и экспертная работа; сертификация организаций, выполняющих роль служб медиации; создание системы мониторинга и специального аудита для постоянного контроля за уровнем работы сертифицированных организаций, выполняющих роль служб медиации и восстановительного правосудия; подготовка медиаторов-тренеров, методистов-тренеров, методистов для формирования служб школьной медиации в образовательных организациях, руководителей, кадрового состава служб медиации, проверка их квалификации; работа в тесном контакте с другими органами и организациями по защите прав и интересов детей; информационно-просветительская работа, сотрудничество со средствами массовой информации; международное сотрудничество, в том числе с целью обмена опытом и привлечения лучших практик; методическое и консультационное сопровождение работы служб медиации; практическая работа.

Службы медиации на региональном и местном уровнях осуществляют следующие функции: практическая работа с детьми, семьями, школами, комиссиями по делам несовершеннолетних, судами, исправительными учреждениями и иными организациями, практическая работа по защите прав и интересов детей, профилактике конфликтов и правонарушений, участие в ситуациях, где есть конфликт или правонарушение; адресная информационно-просветительская работа с основными группами населения, коллективами и организациями с учетом региональной и местной специфики; подготовка работников различных организаций по дополнительным профессио-

нальным программам - программам повышения квалификации. Возможны несколько вариантов создания региональных служб медиации, их организационно-правовых форм, способов вхождения в систему сети служб медиации, форм и механизмов координации и финансирования их работы, но приоритетным вариантом является создание в качестве структурного подразделения уже существующей государственной организации субъекта Российской Федерации (например, центра социальной помощи семье и детям, социально-реабилитационного центра для несовершеннолетних, института повышения квалификации педагогических работников).

Вместе с тем создание нового структурного подразделения должно происходить без увеличения штатной численности работников и бюджетного финансирования государственной организации субъекта Российской Федерации. Дополнительными вариантами создания региональных служб медиации являются: создание новой государственной организации субъекта Российской Федерации или муниципальной организации; создание новой негосударственной, в том числе некоммерческой, организации (возможно участие государственных и (или) муниципальных организаций как соучредителей); привлечение к работе существующей профильной или близкой по профилю организации; создание служб школьной медиации в образовательных организациях.

При этом решение о применении указанных альтернативных вариантов принимают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местные администрации муниципальных образований исходя из возможностей соответствующих бюджетов. Там, где служба медиации является юридическим лицом, ее вхождение в систему сети служб медиации осуществляется через сертификацию. Там, где служба медиации не является по форме собственности государственной или муниципальной службой, взаимодействие с федеральным государственным бюджетным учреждением «Федеральный институт медиации» может рассматриваться как государственно-частное партнерство.

Новизна восстановительных и медиативных процедур требует от региональных и местных служб медиации также уделять особое внимание информационно-просветительской деятельности среди населения, в конкретных коллективах и организациях. Инновационный характер медиации и восстановительного подхода, высокая ответственность за судьбы детей, к которым они применяются, предъявляют высокие требования к организациям - провайдерам таких технологий. Поэтому только соответствующие этим требованиям организации должны включаться в сеть служб медиации, получать статус региональной службы. Критерии, по которым должна проводиться такая сертификация, будут разработаны федеральным государственным бюджетным учреждением «Федеральный институт медиации».

Достижение поставленных задач невозможно без профессионально подготовленного кадрового со-

става. Важность и ответственность этого вопроса многократно усиливается тем обстоятельством, что развитие медиации и восстановительного правосудия никак нельзя в силу их новизны отнести к задачам, которые могут решать просто опытные и хорошие работники, имеющие обычное и достаточные для их привычных трудовых функций образование в области педагогики, психологии или юридическое образование и квалификацию. Внедрение таких инноваций, овладение медиацией и навыками восстановительной практики - все это потребует от работников сети служб медиации специальных знаний, формирования особых навыков и умений, а значит и специального обучения. Такое обучение должно быть достаточно объемным, хотя и укладываться в рамки повышения квалификации (ориентировочно 72-576 часов), и в то же время массовым, без чего доступность медиативно-восстановительной помощи не будет обеспечена. Федеральный центр медиации и восстановительного правосудия, формируемый на базе федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральный институт медиации», должен обеспечивать потребности в научно-методическом сопровождении, кадровом составе медиаторами-тренерами и методистами-тренерами, в сертификации участников сети служб медиации.

Сложность кадровой ситуации состоит еще и в том, что тренерско-преподавательский состав для такого обучения пока невелик, а значит надо обучать не только работников, но и медиаторов-тренеров, а также методистов-тренеров. По предварительной оценке, необходимо подготовить по программе профессиональной переподготовки (576 часов) около 1800 человек для работы методистами-тренерами.

Обучение медиации и восстановительному подходу не может быть разовым. Эта область знаний и практики стремительно развивается, кроме того, она требует от человека постоянной работы над собой, самосовершенствования. Все это обуславливает необходимость постоянного поддержания профессиональной компетентности и регулярного повышения квалификации работников всех уровней.

Инновационность вопросов медиации и восстановительного правосудия вызывает естественный интерес к этой тематике со стороны студентов близких специальностей и молодых ученых. Информационные мероприятия в их среде, привлечение их к работе сети служб медиации будут способствовать подготовке квалифицированных кадров с более ранних ступеней.

Новизна и высокая ответственность восстановительной и медиативной деятельности вызывает необходимость разработки системы аттестации и сертификации работников сети служб медиации и специалистов, занимающихся медиативной деятельностью в различных сферах, включая разработку критериев и показателей эффективности работы для основ-

ных категорий руководителей и специалистов. Делать это необходимо в том числе на основе профессионального стандарта по медиации как самостоятельного вида деятельности, который разрабатывается в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 2013 года № 23 «О Правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов». Этот стандарт должен включать блок трудовых функций, имеющий общий («сквозной») характер для всех видов деятельности, связанных с общением (социальная сфера, управление) и в первую очередь с работой с детьми.

Необходимо включить соответствующие курсы и программы («Медиация. Базовый курс», «Восстановительное правосудие», «Школьная медиация», «Медиация в социальной сфере», «Семейная медиация» и др.) в систему подготовки работников органов и организаций, работающих с детьми и являющихся частью системы защиты прав и интересов детей. Объем программ первоначальной подготовки для различных профессий может варьироваться от 18 до 576 часов.

Дальнейшее повышение квалификации работников в области медиации и восстановительного правосудия также должно осуществляться в рамках сети служб медиации, включая региональные и местные службы.

Принятие Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы создает на федеральном уровне принципиально новые условия для развития медиации и восстановительного подхода, развертывания широкомасштабной профилактической и коррекционной работы с целью реализации восстановительного правосудия. Фактически это государственный заказ на развитие и практическое внедрение медиации и восстановительного подхода.

Реализация основных положений данной Концепции должна осуществляться и на уровне субъектов Российской Федерации. Так, по мнению Уполномоченного по правам ребенка Оренбургской области О.Г. Ковыльской, «для решения проблемы конфликтных ситуаций в школе требуется эффективная организация учебно-воспитательного процесса, готовность сторон к всестороннему обсуждению проблем. Без внимания не должны оставаться любые школьные конфликты: между детьми, учителями и детьми, родителями и учителями. Созданные в школах службы примирения совместно с семьей должны принять все меры по предотвращению конфликтной ситуации»<sup>15</sup>.

Как показывает анализ обращений, поступивших на имя Уполномоченного, устранение конфликтных ситуаций между обучающимися и педагогами решается не путем урегулирования конфликтов и создания благоприятной дружественной обстановки в школе, а переводом в другую образовательную организацию, что не решает проблему по существу.

<sup>15</sup> Ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребенка в Оренбургской области «О соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов детей в Оренбургской области в 2016 году». С. 32. URL: <http://www.zaksob.ru/ckfinder/userfiles/files/6-07/2.pdf> (дата обращения: 01.03.2018).

Детский омбудсмен по Оренбургской области убеждена, что в целях профилактики возникновения конфликтных ситуаций в образовательных учреждениях необходимо продолжить развитие медиативных технологий.

Весной 2016 года по инициативе Уполномоченного совместно с КДН и ЗП Правительства Оренбургской области и Министерством образования Оренбургской области проведены зональные межведомственные семинары на тему: «Применение восстановительного подхода в деятельности служб школьной медиации» в городах Бузулуке, Орске и Оренбурге.

В семинарах приняли участие представители управлений образования, служб школьной медиации, КДН и ЗП 27 муниципальных образований западной и восточной зон Оренбургской области и 15 муниципальных образований центрального Оренбуржья.

Перед участниками выступили Уполномоченный, представители КДН и ЗП Правительства области, министерства образования области, представители научного сообщества по вопросам организации служб школьной медиации, правовых основ их деятельности, взаимодействия с органами системы профилактики.

Также на семинарах был представлен опыт работы служб школьной медиации в городах Оренбурге, Бузулуке и Орске.

На секциях специалисты Ассоциации психологов Оренбуржья и адвокаты коллегий адвокатов провели с участниками семинара тренинговые занятия по вопросам отработки техники восстановительной медиации.

По данным Министерства образования Оренбургской области, в 2016/2017 учебном году в образовательных организациях муниципалитетов действуют 474 уполномоченных по защите прав участников образовательного процесса.

Введение школьного уполномоченного, по мнению О.Г. Ковыльской, это адекватный ответ на реально сложившиеся социальные потребности в создании новых организационно-правовых механизмов защиты детей от ненадлежащего обращения и урегулирования межличностных конфликтов между всеми участниками образовательного процесса на неадминистративной и внесудебной стадии, то есть эффективное средство ранней профилактики жестокого обращения с детьми, предупреждения правонарушений и преступлений на почве межличностных конфликтов.

Однако до настоящего времени не регламентирован правовой статус института уполномоченных. В целях развития института уполномоченных и расширения влияния этого института на всех уровнях Уполномоченным в 1 полугодии 2017 года было запланировано проведение встреч в формате семинаров-совещаний с уполномоченными по защите прав учас-

тников образовательного процесса и выработка регионального законопроекта, регламентирующего их деятельность<sup>16</sup>.

Таким образом, реализация указанных предложений будет направлена на достижение планируемых результатов Концепции восстановительного правосудия, а именно:

создание новой, более эффективной системы защиты детей всех возрастов и групп, включая детей, относящихся к группам риска, оказания им помощи, обеспечения и гарантирования их прав и интересов;

создание эффективной системы профилактической и коррекционной работы с детьми, включающей институты социально-психологической помощи ребенку, совершившему общественно опасные деяния, но не достигшему возраста, с которого наступает уголовная ответственность, в осознании и заглаживании вины перед потерпевшим;

оздоровление психологической обстановки в образовательных организациях;

повышение эффективности и стандартов работы всех органов и организаций по защите прав и интересов детей, оптимизация их структуры, повышение квалификации всех, кто работает с детьми;

обеспечение открытости в деятельности по защите прав и интересов детей, ее подконтрольности институтам гражданского общества, создание условий для участия общественности в решении актуальных проблем и задач;

снижение общего количества и остроты конфликтов, в которые вовлекаются дети, количества и тяжести правонарушений, в том числе повторных, и их последствий для других лиц и общества в целом, уменьшение асоциальных проявлений среди детей и подростков.

«Сегодняшняя школа закладывает фундамент того мира, в котором мы будем жить спустя несколько лет. Вот почему она не должна быть заложницей тех разоблачающих течений, которыми пронизана нынешняя эпоха. Школа должна им противостоять. Не закрываясь от жестокого «взрослого» мира, не закрывая глаза на его реалии. Не противопоставляя им иные ценности, ценности взаимопонимания и диалога. И школьная медиация, безусловно, является одним из инструментов, с помощью которого можно открыть эти ценности для наших детей»<sup>17</sup> - отмечают разработчики авторского инновационного метода «Школьная медиация», применяемого Научно-методическим центром медиации и права под руководством Ц.А. Шашликашвили.

Безусловно, широкое применение медиативных технологий не является панацеей от всех проблем, стоящих перед современной школой, однако результаты использования практики посредничества в урегулировании конфликтных ситуаций дают надежду на сокращение проявлений насилия в школах,

<sup>16</sup> Ежегодный доклад Уполномоченного по правам ребенка в Оренбургской области «О соблюдении и защите прав, свобод и законных интересов детей в Оренбургской области в 2016 году». С. 33. URL: <http://www.zaksob.ru/ckfinder/userfiles/files/6-07/2.pdf> (дата обращения: 01.03.2018).

<sup>17</sup> Путь против холодного течения. Ценности и смыслы «Школьной медиации» // Медиация и право. 2009. № 1(11). С. 47.

---

ослабление агрессивного духа в школьной среде, сокращение проявлений вандализма, лояльность школьников, повышение успеваемости, сокращение прогулов, полноценное использование учителями учебного времени.

Развитие института медиации в школах связано с оценками ее использования, соответствующих методик и технологий. Оценки использования медиативной практики в школах послужат призмой,

сквозь которую необходимо смотреть на развитие нового для отечественной школы способа разрешения конфликтных ситуаций в образовательной среде. Внедрение в образовательную среду медиативной практики, безусловно, нуждается в государственном системном подходе - создании правовой и нормативной базы, подготовки специалистов, научном исследовании результатов использования медиативной практики в школах, финансировании<sup>18</sup>.

#### Библиографический список

1. Анцупов А.Я. Профилактика конфликтов в школьном коллективе. М.: ВЛАДОС, 2003. URL: [http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya\\_mediatsiya\\_ponyatiya\\_opredeleniya](http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya_mediatsiya_ponyatiya_opredeleniya) (дата обращения: 01.03.2018).

2. Коновалов А. Четыре шага к восстановительной работе с пространством школы // Восстановительная ювенальная юстиция: сборник статей. М.: МОО Центр «СПР», 2005. URL: [http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya\\_mediatsiya\\_ponyatiya\\_opredeleniya](http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya_mediatsiya_ponyatiya_opredeleniya) (дата обращения: 01.03.2018).

3. Путь против холодного течения. Ценности и смыслы «Школьной медиации» // Медиация и право. – 2009. – № 1 (11). – С. 45-47.

**Рецензент:** Томина А.П., заведующий кафедрой гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

---

<sup>18</sup> Коновалов А. Четыре шага к восстановительной работе с пространством школы // Восстановительная ювенальная юстиция: сборник статей. М.: МОО Центр «СПР», 2005. URL: [http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya\\_mediatsiya\\_ponyatiya\\_opredeleniya](http://studbooks.net/1848204/pedagogika/shkolnaya_mediatsiya_ponyatiya_opredeleniya) (дата обращения: 01.03.2018).

---

**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

**ЧЕСТИНА АНАСТАСИЯ АЛЕКСАНДРОВНА**

магистрант Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е.  
Кутафина (МГЮА), г. Оренбург

**НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ ДЕЛ  
О КОМПЕНСАЦИИ МОРАЛЬНОГО ВРЕДА С УЧАСТИЕМ  
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ (ПО МАТЕРИАЛАМ СУДЕБНОЙ  
ПРАКТИКИ)**

**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

**CHESTINA ANASTASIYA ALEKSANDROVNA**

the rector of the Orenburg Institute (branch) of the University named after O. E. Kutafin  
(MSAL), Orenburg

**SOME FEATURES OF CONSIDERATION BY THE COURTS  
OF COMPENSATION OF MORAL HARM WITH COMPETITION  
OF MINORS (ON MATERIALS OF JUDICIAL PRACTICE)**

**Аннотация.** На основе анализа действующего законодательства, судебной практики, статистики, положений современной доктрины в статье исследованы некоторые особенности рассмотрения судами дел с участием несовершеннолетних (подведомственность, подсудность, субъектный состав, доказывание, содержание судебного решения); сформулированы предложения, направленные на устранение проблем, возникающих у судов в процессе практической реализации норм о компенсации морального вреда при рассмотрении и разрешении дел указанной категории с участием несовершеннолетних.

**Ключевые слова:** размер компенсации морального вреда, нравственные страдания, несовершеннолетние, близкие родственники, взыскание компенсации морального вреда, разумность, справедливость.

**Review.** On the basis of the analysis of the current legislation, judicial practice, statistics, provisions of the modern doctrine, the article considers some peculiarities of consideration by courts of cases involving minors (jurisdiction, jurisdiction, subject composition, proof, content of the judgment); some proposals have been formulated aimed at eliminating the problems that courts face in the process of practical implementation of the rules on compensation for moral harm in the examination and resolution of cases of this category involving minors.

**Keywords:** the amount of compensation for moral harm, moral suffering, minors, close relatives, the recovery of compensation for moral harm, reasonableness, justice.

Еще с XVII века мир знает понятия морального вреда и защиты неимущественных прав. Выдающийся голландский юрист Гуго Гроций сказал: «Возможно, также причинение ущерба чести и доброму имени, например, нанесением ударов, оскорблением, злословием, проклятием, насмешкой и другими подобными способами. При них не в меньшей мере, чем при воровстве и иных преступлениях, необходимо отличать порочность поступ-

ка от его последствий... Ибо первой соответствует наказание, последней - возмещение причиненного вреда путем признания своей вины, оказания знаков уважения, удостоверения невинности и тому подобными способами. Хотя и деньги при желании потерпевшего тоже могут оплатить такого рода причиненный достоинству ущерб, потому что деньги есть общее мерило полезности вещей...»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Юристы всех времен. XVII-XVIII вв. М., 1993. С. 111.

В начале 90-х годов и в современной России начал складываться институт материальной компенсации морального вреда. Впервые право гражданина на возмещение морального вреда было установлено в 1990 г. в Законе СССР от 12 июня 1990 г. «О печати и других средствах массовой информации». В настоящее время гражданин может получить компенсацию морального вреда только на основании решения суда, в связи с чем, в контексте настоящего исследования, представляется целесообразным обозначить ряд основополагающих особенностей, присущих разбирательству дел этой категории в суде.

В соответствии со ст. 151 ГК РФ под моральным вредом понимаются нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага (жизнь, здоровье, достоинство личности, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна и т.п.), или нарушающими его личные неимущественные права (право на пользование своим именем, право авторства и другие неимущественные права в соответствии с законами об охране прав на результаты интеллектуальной деятельности) либо нарушающими имущественные права гражданина.

Дела о компенсации морального вреда, причиненного физическим лицам, подведомственны судам общей юрисдикции в соответствии с общими правилами подведомственности дел (ст. 22 ГПК РФ).

Основная проблема родовой подсудности указанных дел состоит в их распределении между мировыми судьями и районными судами, поскольку именно они рассматривают по первой инстанции подавляющее большинство гражданских дел. Так, если требование о компенсации морального вреда является средством защиты неимущественного права либо другого нематериального блага, то дело по такому требованию будет в силу ст. 24 ГПК РФ подсудно районному суду, поскольку дела о защите неимущественных прав и других нематериальных благ не указаны в ст. 23 ГПК РФ, определяющей подсудность дел мировым судьям (если иная подсудность не предусмотрена федеральным законом или данное дело не отнесено к подсудности судов субъектов РФ).

Если требование о компенсации морального вреда является способом защиты имущественного права, когда это допускается законом, то подсудность дела определяется в зависимости от цены иска по имущественному требованию: если цена иска не превышает пятидесяти тысяч рублей, то дело подсудно мировому судье (п. 5 ч. 1 ст. 23 ГПК РФ); если превышает - районному суду (ст. 24 ГПК РФ).

Право требовать возмещения компенсации морального вреда связано с личностью потерпевшего и носит личный характер. Поэтому данное право не входит в состав наследственного имущества и не может переходить по наследству. Если гражданин,

предъявивший требование о возмещении компенсации морального вреда, умер до вынесения судом решения, производство по делу подлежит прекращению на основании ст. 220 ГПК РФ.

В том случае, когда истцу присуждена компенсация морального вреда, но он умер, не успев получить ее, взысканная сумма компенсации входит в состав наследства и может быть получена его наследниками<sup>2</sup>.

Судебная практика придерживается общей линии, когда смерть потерпевшего позволяет его родственникам требовать возмещения морального вреда.

Особенностью дел о компенсации морального вреда является то, что ответчиком может быть не само лицо, причинившее физические или нравственные страдания, а другое лицо, установленное законом.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации вправе обратиться в суд с иском в защиту нарушенных прав, однако на практике это полномочие редко используется.

Прокурор в делах о компенсации морального вреда может участвовать в гражданском процессе в двух формах: 1) в форме возбуждения гражданского дела путем предъявления иска; 2) в форме вступления в уже начатый процесс для дачи заключения по искам, связанным с восстановлением на работе, возмещением вреда, причиненного жизни или здоровью.

Применительно к делам о компенсации морального вреда характерно участие третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, на стороне ответчика. Это составляет процессуальную особенность данной категории дел и предопределено тем обстоятельством, что компенсация морального вреда относится к личным обязательствам. Необходимость такого участия обусловлена тем, что решение может, так или иначе, повлиять на их права и интересы, а в особенности, на обязанности по отношению к ответчику.

Предметом доказывания является сложный юридический состав, включающий размер компенсации морального вреда, степень вины и неправомерность действий, бездействия ответчика, степень физических или нравственных страданий истца.

Представляется, одним из важнейших вопросов, связанных с компенсацией морального вреда, является вопрос об определении размера компенсации, так как законодатель не установил определенного денежного эквивалента «единицы страданий». Согласно ст.ст. 151, 1099 ГК РФ право определения размера компенсации принадлежит суду.

В рассматриваемой категории дел, доказательствами будут служить сведения о фактах, которые могут установить или опровергнуть обстоятельства причинения морального вреда (иного умаления нематериальных благ личности) установить его размеры, подлежащие компенсации.

Согласно ст. 56 ГПК РФ каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссы-

<sup>2</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за первый квартал 2000г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 9. С. 23.

лается как на основании своих требований и возражений, если иное не предусмотрено федеральным законом. Поскольку для доказывания факта причинения вреда, в отличие от доказывания вины, гражданское законодательство не устанавливает каких-либо особых правил, принцип ст. 56 ГПК РФ должен применяться в полном объеме, и с этой точки зрения потерпевший должен был бы доказать факт причинения ему морального вреда, чтобы суд решил вопрос о возмещении в его пользу, однако обзор практики российских судов показывает обратное: суды фактически констатируют презумпцию причинения морального вреда.

На наш взгляд, следует согласиться с исследователями, которые предлагают применять принцип презумпции причинения морального вреда неправомерным действием. Это позволит предполагать, что потерпевший испытывает страдания, если правонарушитель не докажет обратное. Это существенно упрощает позицию потерпевшего, и в то же время эту презумпцию правонарушитель может опровергнуть<sup>3</sup>. В настоящее время судебная практика идет именно по такому пути, хотя применение принципа презумпции морального вреда прямо не вытекает из российского законодательства.

Моральный вред может быть подтвержден в основном источниками, имеющими субъективный характер: объяснениями сторон и третьих лиц, показаниями свидетелей. При рассмотрении дел данной категории используются специальные, медицинские знания в форме заключения эксперта.

Если вводная и описательная части судебного решения по делам о компенсации морального вреда не содержат особенностей, то мотивировочная часть требует пристального внимания, поскольку в ней отражаются все характерные черты данной категории дел. Нередко в мотивировочной части решения судьи ссылаются кроме норм материального и процессуального права на постановления Пленума Верховного Суда РФ.

Вопрос о юридической природе постановлений Пленума Верховного Суда РФ является дискуссионным. Одни авторы считают, что разъяснения Пленума Верховного Суда РФ не являются обязательными для нижестоящих судов. Другие придерживаются противоположной точки зрения, полагая, что данные разъяснения являются обязательными для судов и выступают в качестве своеобразной формы судебного прецедента. Применительно к рассматриваемой категории дел роль и значение постановлений Пленума Верховного Суда РФ особенно возрастает, поскольку в ст. 151 ГК РФ содержится альтернативная санкция, которая предусматривает судебное рассмотрение.

С.В. Нарижный считает, что законодатель толкает судебную практику на путь формирования своеобразной системы судебных прецедентов с тем, что-

бы создать хоть какое-нибудь единообразие для принятия решения по компенсации морального вреда<sup>4</sup>.

**Указом Президента РФ от 29 мая 2017 г. № 240** в целях совершенствования государственной политики в сфере защиты детства, учитывая результаты, достигнутые в ходе реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, 2018-2027 годы в Российской Федерации были объявлены Десятилетием Детства<sup>5</sup>. Вряд ли можно найти лучшее подтверждение того, что семья, дети, их защита и поддержка - это действительно фундаментальные ценности, во многом определяющие политику Российского государства. Именно поэтому осуществление эффективной судебной защиты прав и интересов такой социально-демографической группы, как несовершеннолетние в рамках дел о компенсации морального вреда приобретает особую государственную важность.

Так, в процессе рассмотрения и разрешения дел компенсации морального вреда несовершеннолетним в судебной практике возникает ряд проблем: во-первых, неадекватный уровень самооценки по причине еще не полностью сформировавшейся личности самого несовершеннолетнего, его неполная дееспособность; во-вторых, отсутствие у несовершеннолетнего права подавать исковое заявление в защиту своих интересов.

В первом случае стоит отметить, что критерий самооценки является решающим при компенсации морального вреда конкретному несовершеннолетнему (ребенку), так как размер компенсации определяется с учетом индивидуальных особенностей потерпевшего, что регламентируется п. 2 ст. 1101 ГК РФ.

Размер компенсации морального вреда за несовершеннолетнего по общему правилу, определяют родители, точнее, тот размер, который хотят получить, поскольку размер такой компенсации определяется в России только судом. Таким образом, размер компенсации морального вреда оценивается родителями на основе присущих им индивидуальных особенностей, в том числе к ним относят и собственную самооценку, однако, не всегда совпадают индивидуальные особенности родителей и ребенка. На этом основании суд должен четко разграничивать иски о компенсации морального вреда, причиненного родителям (если, к примеру, с их ребенком случилось несчастие), и иски о компенсации морального вреда, причиненного самому ребенку.

В соответствии со ст. 37 ГПК РФ ребенок не вправе подавать исковое заявление до достижения возраста 18 лет, т.е. до совершеннолетия, однако в защиту его интересов с таким заявлением могут обратиться в суд его законные представители: родители, усыновители, опекуны, попечители, или органы опеки и попечительства. В связи с этим возникает вопрос: кто будет «индивидуализировать» мораль-

<sup>3</sup> Эрделевский А.М. Компенсация морального вреда: анализ и комментарий законодательства и судебной практики. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 56.

<sup>4</sup> Нарижный С.В. Компенсация морального вреда в уголовном судопроизводстве России. М.: Герда, 2001. С. 157.

<sup>5</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41954> (дата обращения: 03.03.2018).

ный вред, причиненный ребенку, если самостоятельно он этого сделать не может? Практика дает следующий ответ: интерпретация размера компенсации морального вреда происходит через законных представителей несовершеннолетнего, который своего мнения по данному вопросу не высказывает, хотя его мнение в некоторых гражданских делах узнать просто необходимо. Особенно это актуально для подростка, достигшего возраста 14 лет, когда он уже осознает многие вещи.

К примеру, при предъявлении искового заявления о компенсации морального вреда, причиненного несовершеннолетнему, родители, интерпретируя причиненный ему моральный вред путем «пропускания» страданий ребенка через себя, предъявляют иск о компенсации морального вреда в размере завышенном, так как по сути это **компенсация морального вреда**, нанесенного самим родителям, а не ребенку. И, наоборот, размер испрашиваемой компенсации морального вреда, причиненного несовершеннолетнему, может быть занижен по той же причине. Таким образом, индивидуализация компенсации морального вреда исходит от родителей, а не от ребенка.

Кроме родителей при выяснении индивидуальных особенностей несовершеннолетнего может быть допрошен педагог несовершеннолетнего, мнение которого также заносится в протокол. Необходимо учитывать, что ходатайства об исследовании индивидуальных особенностей несовершеннолетнего путем опроса его самого, судьи зачастую отклоняют, в связи с отсутствием возможности правильно и адекватно отвечать на вопросы суда и сторон. Данное утверждение спорно, так как дети в возрасте от 14 до 18 лет способны оценивать ситуацию, в которой они находились, а именно говорить о ней как об опасной, неопасной, очень опасной.

Также несовершеннолетние способны интерпретировать фразы в их адрес, как угрозу, отсутствие угрозы, оскорбление, нецензурную брань и т.д. Ситуации, когда суд отказывает в удовлетворении ходатайства, возникают по таким делам, по которым о проведении опроса несовершеннолетнего ходатайствует ответчик, поскольку это может существенно повлиять на размер взыскиваемой судом компенсации морального вреда, как правило, в сторону уменьшения. Также общеизвестным фактом является то, что многие дети в возрастном промежутке от одного года до десяти лет лишены чувства опасности. Попадая в критическую ситуацию, они не переносят той стрессовой нагрузки, характерной для взрослых, воспринимая происходящее в игровой форме.

Неверным будет взыскание компенсации морального вреда, исходя из тех нравственных страда-

ний, которые перенес родитель несовершеннолетнего, беспокоясь за жизнь ребенка, а не сам несовершеннолетний, который, испытывает положительные эмоции. При таких гражданских делах наиболее полную информацию об эмоциональном состоянии ребенка, пережившего стрессовую ситуацию, может предоставить эксперт-психолог, указав также в своем заключении помимо конкретных эмоций несовершеннолетнего ряд его индивидуальных особенностей, которые могут помочь при определении размера компенсации морального вреда: эмоциональная ранимость или эмоциональная устойчивость к стрессовым ситуациям, характер, темперамент<sup>6</sup>.

Так, судами нередко допускаются ошибки в части взыскания компенсации морального вреда, причиненного несовершеннолетнему, не в его пользу, а в пользу его законного представителя. Однако, данная позиция противоречит правовой природе понятия морального вреда носящего личный характер. Так, в кассационном порядке было изменено решение Фрунзенского районного суда г. Владимира по иску Ш-ной в интересах несовершеннолетнего сына к Н-вым, чей сын причинил тяжкий вред здоровью сына истца, в части взыскании компенсации морального вреда несовершеннолетнему, которая была взыскана решением суда в пользу матери, а определением Судебной коллегии по гражданским делам Владимирского областного суда было постановлено взыскание компенсации морального вреда в пользу самого несовершеннолетнего Ш-на<sup>7</sup>.

Также в некоторых судах были неверно истолкованы нормы материального права, касающихся взыскания компенсации морального вреда в пользу родителей, в случае причинения вреда здоровью несовершеннолетнего ребенка. Например, Судогодским районным судом рассмотрено дело по иску Ш-ль в интересах несовершеннолетнего сына, избитого на выпускном вечере в школе, взрослым У-вым. Суд частично удовлетворил требования истца и взыскал в ее пользу компенсацию морального вреда в сумме 7 тысяч руб. и в пользу сына – 20 тысяч руб. Однако, несмотря на фактически имеющиеся нравственные страдания родителя, переживающего за здоровье ребенка, правовых оснований для компенсации морального вреда родителю не имеется<sup>8</sup>.

С точки зрения особенностей определения предмета доказывания и распределения обязанности по доказыванию, представляют правовой интерес следующие дела о компенсации морального вреда с участием несовершеннолетних. Прежде всего, дела о компенсации морального вреда в результате ненадлежащим образом оказанных услуг. Так, Минченко - О.В. и Минченко С.И., действующий в своих интересах и интересах несовершеннолетней дочери М.,

<sup>6</sup> Компенсация морального вреда несовершеннолетним. URL: [https://studwood.ru/1360227/pravo/kompensatsiya\\_moralnogo\\_vreda\\_nesovershennoletnim](https://studwood.ru/1360227/pravo/kompensatsiya_moralnogo_vreda_nesovershennoletnim) (дата обращения: 24.11.2017).

<sup>7</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>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).

обратились в суд с иском о взыскании компенсации морального вреда в пользу Минченко О.В., Минченко С.И., несовершеннолетней М. В обоснование своих исковых требований указали, что решением суда, вступившим в законную силу, ответственность за развившиеся у ребенка последствия некачественного медицинского наблюдения и причиненный ему вред возложена на муниципальное учреждение «Городская больница № 1». В результате ненадлежащего исполнения медицинскими работниками профессиональных обязанностей их дочери М. причинен вред здоровью. Как родители они испытывают в связи с этим обстоятельством нравственные страдания. Кроме того, за прошедшие годы болезни ребенка ими произведены существенные материальные расходы.

В соответствии со ст. 61 ГПК РФ обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным постановлением по ранее рассмотренному делу, обязательны для суда. Указанные обстоятельства не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении другого дела, в котором участвуют те же лица. Поскольку решением Усть-Илимского городского суда был установлен факт причинения вреда здоровью несовершеннолетней М. в результате ненадлежащего исполнения медицинскими работниками МУ «ГБ № 1» профессиональных обязанностей, то установленные обстоятельства не доказываются вновь и не могут подлежать оспариванию ответчиком при рассмотрении настоящего гражданского дела.

В соответствии со ст. 1100 ГК РФ компенсация морального вреда осуществляется независимо от вины причинителя вреда в случаях, когда вред причинен жизни или здоровью гражданина источником повышенной опасности; вред причинен гражданину в результате его незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки и невыезда, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ; вред причинен распространением сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию; в иных случаях, предусмотренных законом.

Размер компенсации морального вреда определяется судом в зависимости от характера причиненных потерпевшему физических и нравственных страданий, а также степени вины причинителя вреда в случаях, когда вина является основанием возмещения вреда. При определении размера компенсации вреда должны учитываться требования разумности и справедливости.

В судебном заседании в обоснование требования о компенсации морального вреда Минченко О.В. указала, что ее дочь М. родилась здоровым ребенком. Она всегда ответственно относилась к здоровью дочери, регулярно посещала детскую поликлинику с целью осмотра ребенка педиатром и узкими специалистами, выполняла все рекомендации врачей и назначения. Уход за ребенком она полностью взяла на

себя, т.к. родители, с которыми она проживает вместе с мужем, являются работающими, как и ее муж. Ребенок поступил в стационар по экстренным показаниям, где при обследовании было выявлено заболевание, в связи с чем они с ребенком были направлены в отделение травматологии и ортопедии ИГОДКБ, где заболевание было подтверждено. Ребенку была проведена операция, после чего наложен гипс. Обездвиженность ребенка, противопоказания к подвижности потребовали от матери усиленного контроля за ребенком и дополнительного ухода, который в силу своего возраста не мог осознать необходимость проводимого лечения, что вызывало стресс у ребенка, а соответственно и у матери. Ребенка необходимо было носить только на руках в течение трех месяцев, поскольку в это время они проходили стационарное лечение, рассчитывать на помощь со стороны не приходилось. После снятия гипса ребенку также была противопоказана подвижность ноги, в связи с чем ее еще в течение двух месяцев нужно было носить только на руках, что для матери являлось большой физической и психологической нагрузкой. Кроме того, проводилось медикаментозное лечение, связанное с употреблением лекарственных средств, что вызывало у ребенка плач, страдания, что также сказывалось на психологическом состоянии матери.

Доводы истца о состоянии здоровья ребенка в период проводимого лечения, характере проводимого лечения были подтверждены решением Усть-Илимского городского суда, содержащего сведения об исследованных в судебном заседании медицинских документах в отношении М.: медицинских карт стационарного больного, медицинской карте амбулаторного больного, справке, заключения судебной медицинской экспертизы, проведенной на основании определения суда.

Истец Минченко С.И. в судебном заседании пояснил, что, видя, как страдает малолетний ребенок, которому он не в состоянии был помочь, испытывал нравственные страдания от своего бессилия, что вызывало у него мучения и страдания. Ребенок часто с матерью проходил длительное стационарное лечение, очные консультации. В связи с отдаленностью нахождения лечебного учреждения от места их жительства, он не мог оказывать им посильную помощь, быть рядом с ними, в связи с чем он испытывал перед ними стыд.

Факт претерпевания истцами нравственных страданий (моральный вред) по поводу болезни дочери, у суда сомнений не вызывает. Болезнь ребенка всегда является психотравмирующим фактором для родителей, и причинение нравственных страданий очевидно и не требует доказывания.

При определении размера подлежащего возмещению морального вреда, суд учитывает степень причиненных истцам нравственных страданий, которые переживают каждый момент жизни ребенка, нравственных страданий, связанных с болезнью дочери, ее мучениями и переносимой физической боли, длительности нахождения её в тяжелом состоянии

на лечении, неопределенности перспективы лечения, признании их ребенка инвалидом вследствие полученной из-за действий ответчика травмы, что вызывало, бесспорно, тяжелое психо-эмоциональное состояние. При этом суд учитывает, что большие тяготы в связи с лечением дочери легли на плечи матери, т.к. все проводимое лечение ребенку как по месту жительства, так и в областном центре, в силу его возраста она проводила вместе с ним. В связи с чем была лишена личной свободы передвижения, полноценного отдыха, условий проживания и питания, возможности общения с родными и близкими.

При этом суд учитывает, что истцом Минченко С.И. в судебное заседание не были представлены доказательства, свидетельствующие о причинении вреда его здоровью в связи с болезнью дочери. Так, в судебном заседании Минченко С.И. пояснил, что в связи с болезнью дочери, что влекло большие материальные затраты, и созданию благоприятных условий для ее выздоровления, он был вынужден удвоить рабочую нагрузку, связанную с тяжелым физическим трудом, что привело к подрыву его здоровья.

Судом было предложено представить истцу доказательства, свидетельствующие о режиме его работы, как до заболевания дочери, так и в период ее болезни, доказательства причинения вреда его здоровью, как и наличия причинно-следственной связи между противоправными действиями ответчика и наступившими последствиями в виде причинения вреда его здоровью, которые им представлены не были, что в силу ст.ст. 56,57 ГПК РФ является его обязанностью. Кроме того, истец Минченко С.И. в судебном заседании пояснил, что в медицинские учреждения по поводу состояния своего здоровья он никогда не обращался.

На основании изложенного, а также с учетом суммы компенсации морального вреда, присужденной в связи с причинением вреда здоровью несовершеннолетнему ребенку решением суда, суд с учетом разумности и справедливости, удовлетворил иски истцов частично и взыскал с ответчика компенсацию морального вреда в пользу Минченко О.В. и Минченко С.И.<sup>9</sup> В данном случае имели место преюдициальные факты, подтвержденные вступившим в законную силу решением суда о возмещении материального ущерба и компенсации морального вреда несовершеннолетней М., в связи с чем судом было отказано в удовлетворении требования о компенсации морального вреда в пользу несовершеннолетней М.

Следующий пример демонстрирует особенности компенсации морального вреда, причиненного источником повышенной опасности. Так, Алексеев В.В., действующий в своих интересах и в интересах несовершеннолетних детей Алексеева А.В., и Алексеевой Е.В., обратился в суд с иском к Оганян Я.Н., ООО «Росгосстрах» о возмещении материаль-

ного и морального вреда. Исковые требования мотивированы тем, что 27.04.2013 г. ответчик Оганян Я.Н., управляя автомобилем, нарушив Правила дорожного движения РФ, совершила наезд на несовершеннолетнего сына истца Алексеева А.В., который вместе с несовершеннолетней дочерью истца Алексеевой Е.В., переходил проезжую часть по нерегулируемому наземному пешеходному переходу «зебра». В результате наезда Алексееву А.В. причинены телесные повреждения средней тяжести. После совершения наезда пострадавший был доставлен в медицинское учреждение, переведен в отделение травматологии и медицины катастроф, где находился на стационарном лечении до 07 мая 2013 г.

После снятия гипса у Алексеева А.В. обнаружилось осложнение, в связи с чем он был вновь госпитализирован в стационар, где находился на стационарном лечении с 10.06.2013 г. до 20.06.2013 г.

Ответчик Оганян Я.Н. была признана виновной в совершении административного правонарушения, ей было назначено административное наказание в виде лишения права управления транспортными средствами.

Истец Алексеев В.В. указал, что несовершеннолетний Алексеев А.В. в результате наезда транспортного средства испытал физическую боль, сильнейший психологический стресс, до окончания учебного года не мог посещать школу, не мог выехать на летние каникулы.

В момент аварии с несовершеннолетним Алексеевым А.В. находилась его сестра Алексеева Е.В., после полученного удара брат практически упал ей на руки; после случившегося дочь истца испытала сильный стресс, долго плакала, несколько ночей не могла спокойно спать.

Истец Алексеев В.В. является инвалидом, в результате случившегося пережил сильный стресс и волнение, которые ему противопоказаны по состоянию здоровья.

В связи с изложенным истец просил суд взыскать с ответчика материальный вред в виде расходов на приобретение костылей, взыскать компенсацию морального вреда в пользу несовершеннолетнего Алексеева А.В., в пользу несовершеннолетней Алексеевой Е.В. и в свою пользу.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 02 апреля 2014 г. решение суда первой инстанции было отменено в части отказа Алексееву В.В., действующему за себя и несовершеннолетнюю Алексееву Екатерину Владимировну, в иске о взыскании компенсации морального вреда, и постановлено новое решение, которым иск удовлетворен частично. Это же решение в части размера компенсации морального вреда Алексееву А.В. изменено.

Постановлением Президиума Московского городского суда от 15 августа 2014 года апелляцион-

<sup>9</sup> Решение о взыскании компенсации морального вреда, причиненного несовершеннолетнему ребенку в результате врачебной ошибки. URL: <https://rospravosudie.com/court-ust-ilimskij-gorodskoj-sud-irkutskaya-oblast-s/act-100583813/> (дата обращения: 03.03.2018).

ное определение судебной коллегии от 02 апреля 2014 года отменено в связи с нарушением норм процессуального права, а дело направлено на новое апелляционное рассмотрение, в раках которого было установлено следующее.

Разрешая заявленные требования, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что ответчик Оганян Я.Н., как владелец источника повышенной опасности, в соответствии со ст.ст. 1079, 1100 Гражданского кодекса РФ обязана компенсировать потерпевшему моральный вред в связи с причинением вреда здоровью средней тяжести в результате дорожно-транспортного происшествия.

В соответствии с п. 1 ст. 151 ГК РФ, если гражданину причинен моральный вред (физические или нравственные страдания) действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных законом, суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда.

Согласно п. 1 ст. 1100 ГК РФ компенсация морального вреда осуществляется независимо от вины причинителя вреда в случае, когда вред причинен жизни или здоровью гражданина в результате действия источника повышенной опасности.

Выводы суда первой инстанции о возникшей ответственности ответчика согласуются с правовой позицией, изложенной Конституционным Судом РФ в Определении от 19.05.2009 г. № 816-О-О, согласно которой ГК РФ устанавливает в качестве общего правила, что ответственность за причинение вреда строится на началах вины: согласно п. 2 ст. 1064 ГК РФ лицо, причинившее вред, освобождается от его возмещения, если докажет, что вред причинен не по его вине.

Определяя размер компенсации морального вреда, суд руководствовался положениями статей 151, 1101 ГК РФ, при этом определил размер компенсации морального вреда в пользу несовершеннолетнего Алексева А.В. за перенесенные физические и нравственные страдания, длительность нахождения ребенка на излечении, а также учел то обстоятельство, что ответчик является пенсионером, в настоящее время работает, имеет доход.

Верховный Суд РФ в п. 8 постановления Пленума «О некоторых вопросах применения законодательства о компенсации морального вреда» № 10 от 20 декабря 1994 г. дал разъяснения о том, что степень нравственных или физических страданий оценивается судом с учетом фактических обстоятельств причинения морального вреда, индивидуальных особенностей потерпевшего и других конкретных обстоятельств, свидетельствующих о тяжести перенесенных им страданий. Размер компенсации зависит от характера и объема причиненных истцу нравственных или физических страданий, степени вины ответчика в каждом конкретном случае, иных заслуживающих

внимания обстоятельств.

При этом суду следует иметь в виду, что, поскольку потерпевший в связи с причинением вреда его здоровью во всех случаях испытывает физические или нравственные страдания, факт причинения ему морального вреда предполагается. Установлению в данном случае подлежит лишь размер компенсации морального вреда (п. 32 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26 января 2010 г. № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина»). Таким образом, при определении размера компенсации морального вреда суду с учетом требований разумности и справедливости следует исходить из степени нравственных или физических страданий, связанных с индивидуальными особенностями лица, которому причинен вред, степени вины нарушителя и иных заслуживающих внимания обстоятельств каждого дела.

По мнению судебной коллегии, суд первой инстанции не в полной мере учел степень и характер причиненных несовершеннолетнему потерпевшему физических и нравственных страданий, а размер определенной судом первой инстанции суммы в счет компенсации морального вреда не является справедливым.

Как усматривается из материалов дела, несовершеннолетнему Алексеву А.В. причинен вред здоровью средней тяжести, он дважды находился на стационарном лечении, в указанный период и в дальнейшем, ребенок был ограничен в движении, длительное время был вынужден передвигаться с помощью костылей. При определении размера компенсации морального вреда следует также учесть несовершеннолетний возраст ребенка, а также тот факт, что нравственные и физические страдания имели место как в момент причинения вреда, так и впоследствии в ходе лечения, которое носило длительный характер; несовершеннолетнему причинена психологическая травма, сильный стресс, кроме этого, отсутствовала вина самого потерпевшего в произошедшем дорожно-транспортном происшествии, поскольку он переходил проезжую часть по нерегулируемому пешеходному переходу «зебра»; установлена вина ответчика в ДТП.

С учетом изложенных обстоятельств, судебная коллегия увеличила размер компенсации морального вреда в пользу Алексева А.В., полагая указанную сумму разумной и справедливой, с учетом степени нравственных и физических страданий, причиненных истцу, периодов лечения, носящих длительный характер, иных обстоятельств, указанных ранее. Данный размер согласуется с принципами конституционной ценности жизни, здоровья и достоинства личности (ст.ст. 21, 53 Конституции Российской Федерации), а также с принципами разумности и справедливости, позволяющими, с одной стороны, максимально возместить причиненный моральный вред, с другой - не допустить неосновательного обогащения потерпевшего и не поставить в чрезмерно

тяжелое имущественное положение лицо, ответственное за возмещение вреда.

В то же время, по мнению судебной коллегии, суд необоснованно отказал в удовлетворении исковых требований о взыскании компенсации морального вреда в пользу несовершеннолетней Алексеевой Е.В., которая была очевидцем происшествия, испытала сильный стресс, в последующем испытывала переживания, отсутствие сна.

Судебная коллегия находит убедительными доводы истца Алексева В.В. о праве на компенсацию морального вреда, поскольку истец является инвалидом, как отец несовершеннолетнего потерпевшего в связи с причинением травмы несовершеннолетнему сыну испытывал длительный период нравственные страдания.

Кодекс об административных правонарушениях РФ к числу близких родственников относит супруга, супругу, родителей, детей, усыновителей, усыновленных, родных братьев и родных сестер, бабушку, бабушку и внуков (ст. 25.6).

Системный анализ указанных статей ГК РФ, Семейного кодекса РФ, КоАП РФ позволяет прийти к выводу о том, что у всех близких родственников возникает право на компенсацию морального вреда.

Таким образом, право на компенсацию морального вреда имеет каждое из перечисленных лиц, при условии причинения им нравственных страданий. Переход прав потерпевшего лишь к одному из его близких родственников сам по себе не может рассматриваться как основание для лишения прав всех иных близких родственников.

При рассмотрении дела суд не учел, что в результате ДТП, совершенного ответчиком, и причи-

ненного вреда здоровью несовершеннолетнему ребенку истца, ему лично и его дочери причинены невосполнимые нравственные и физические страдания.

При таких обстоятельствах, судебная коллегия постановила, что решение суда в указанной части подлежит отмене с вынесением нового решения о взыскании с ответчика Оганян Я.Н. в пользу Алексева В.В. и Алексеевой Е.В. компенсации морального вреда каждому<sup>10</sup>.

Таким образом, следует признать, что институт возмещения (компенсации) морального вреда требует своего дальнейшего совершенствования. Необходимо более конкретно закрепить правила определения размера компенсации морального вреда, четко определить круг третьих лиц, имеющих право на компенсацию, а также в специальных законах, предусматривающих компенсацию морального вреда, следует отразить специфику этой компенсации применительно к характеру регулируемых отношений<sup>11</sup>.

Кроме того, целесообразно разработать проект постановления Пленума Верховного Суда РФ «Об особенностях рассмотрения судами дел о компенсации морального вреда с участием несовершеннолетних», в котором бы подробно толковались соответствующие нормы материального и процессуального права как для случаев, когда сам несовершеннолетний является причинителем вреда, дающего право на компенсацию морального вреда, так и для случаев, когда несовершеннолетнему причинен вред и он имеет право на компенсацию морального вреда. Это существенным образом облегчило бы процесс правоприменения и содействовало всемерной защите прав несовершеннолетних при рассмотрении дел данной категории.

#### Библиографический список

1. Нарижный С.В. Компенсация морального вреда в уголовном судопроизводстве России. – М., С.-Пб.: Изд. Дом «Герда», 2001. – 288 с.
2. Эрделевский А.М. Компенсация морального вреда: анализ и комментарий законодательства и судебной практики. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 320 с.

**Рецензент:** Томина А.П., заведующий кафедрой гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Куцафина (МГЮА), к.ю.н, доцент.

<sup>10</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 26 августа 2014г. № 33-31097/14. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/128978299/> (дата обращения: 03.03.2018).

<sup>11</sup> Компенсация морального вреда несовершеннолетним. URL: [https://studwood.ru/1360227/pravo/kompensatsiya\\_moralnogo\\_vreda\\_nesovershennoletnim](https://studwood.ru/1360227/pravo/kompensatsiya_moralnogo_vreda_nesovershennoletnim) (дата обращения: 03.03.2018).

## **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

# **СОЧЕТАНИЕ РАЗЛИЧНЫХ ВИДОВ ИМУЩЕСТВЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОЦЕНЩИКА В СЛУЧАЕ НЕАДЕКВАТНОГО КАЧЕСТВА 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

# **COMBINATION OF DIFFERENT TYPES OF PROPERTY LIABILITY OF APPRAISERS IN CASE OF INADEQUATE QUALITY OF VALUATION SERVICES**

**Аннотация.** В статье рассмотрены различные виды ответственности оценщиков и обоснована необходимость применения субсидиарной ответственности корпорации (саморегулируемой организации оценщиков) за причинение её членами вреда третьим лицам, которая проявляется в возмещении имущественного вреда потерпевшему из компенсационного фонда саморегулируемой организации.

**Ключевые слова:** оценочная деятельность, оценочная услуга, профессиональный оценщик, имущественная ответственность оценщика, страхование гражданской ответственности оценщика, саморегулируемые организации оценщиков.

**Review.** The work considers various types of responsibility of appraisers and substantiates the necessity of applying subsidiary responsibility of the corporation (self-regulating organization of appraisers) for causing harm to its third parties by its members, which manifests itself in compensation of property damage to the victim from the self-regulating organization's compensation fund.

**Keywords.** appraisal activity, appraisal service, professional appraiser, civil liability insurance of the appraiser, self-regulating organizations of appraisers.

Федеральный закон № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об оценке), принятый в 1998 году<sup>1</sup>, со временем претерпел множество изменений, оформленных в виде поправок, принятых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Вместе с тем, по-прежнему, юридическая лексика Закона об оценке, приемы правового регулирования, не просто не выдерживают критики<sup>2</sup>, как по мнению представителей юридического сообщества<sup>3</sup>, так и представителей экономической науки, «мы получаем совершенно невиданный в мировой оценоч-

ной практике институт, содержание которого признается ошибочным»<sup>4</sup>.

В статье 24.6 Закона об оценке под названием «Обеспечение имущественной ответственности при осуществлении оценочной деятельности» заложена идея привлечения к ответственности профессионального оценщика в случае причинения вреда имущественным интересам заказчику оценочных услуг, в результате ошибок и упущений в его профессиональной деятельности.

Согласно п. 1 ст. 24.6 Закона об оценке убытки, причиненные заказчику, заключившему договор

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

<sup>2</sup> См.: Залавская О.М. Спорные вопросы имущественной ответственности оценщиков // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2014. № 22. С. 38-44; Залавская О.М. Материально-правовые аспекты привлечения к ответственности профессионального оценщика в результате ошибок и упущений, допущенных им при оказании оценочных услуг // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2017. № 34. С. 85-88.

<sup>3</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 и др.

<sup>4</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

на проведение оценки, или имущественный вред, причиненный третьим лицам вследствие использования итоговой величины рыночной или иной стоимости объекта оценки, указанной в отчете, подписанном оценщиком или оценщиками, подлежат возмещению в полном объеме за счет имущества оценщика или оценщиков, причинивших своими действиями (бездействием) убытки или имущественный вред при осуществлении оценочной деятельности, или за счет имущества юридического лица, с которым оценщик заключил трудовой договор.

Кроме того, причиненные убытки, также подлежат возмещению в полном объеме за счет страховых выплат по договору страхования ответственности юридического лица, с которым оценщик заключил трудовой договор, за нарушение договора на проведение оценки и причинение вреда имуществу третьих лиц в результате нарушения требований настоящего Федерального закона, федеральных стандартов оценки, иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области оценочной деятельности, стандартов и правил оценочной деятельности (абзац второй ст. 24.6 Закона об оценке в ред. Федерального закона от 21.07.2014 № 225-ФЗ).

Саморегулируемые организации оценщиков к своим членам также предъявляют требования:

заключение договора обязательного страхования ответственности оценщика при осуществлении оценочной деятельности, размер страховой суммы в котором не менее трёхсот тысяч рублей;

формирование компенсационного фонда саморегулируемой организации оценщиков, в который каждым членом саморегулируемой организации оценщиков должен быть внесен обязательный взнос в размере не менее тридцати тысяч рублей.

Оба эти требования согласно лексике закона названы «видами обеспечения ответственности» и избраны «в целях обеспечения имущественной ответственности членов 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.

#### ***Сущность страхования ответственности оценщиков.***

В соответствии со ст. 2 Закона РФ от 27.11.1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (статья в ред. от 10.12.2003 № 172-ФЗ)<sup>5</sup> страхование представляет

отношения по защите интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при наступлении определенных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплаченных страховых премий (страховых взносов), а также за счет иных средств страховщиков.

Пунктом 6 ст. 4 (в ред. Федерального закона от 23.07.2013 № 234-ФЗ (ред. 28.12.2013)) данного закона Закона установлено, что объектами страхования гражданской ответственности могут быть имущественные интересы, связанные с риском наступления ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу граждан, имуществу юридических лиц, муниципальных образований, субъектов Российской Федерации или Российской Федерации, и риском наступления ответственности за нарушение договора.

В пункте 2 ст. 929 ГК РФ названы различные риски, которые могут быть застрахованы по договору имущественного страхования, определено в каких случаях вероятное неблагоприятное событие связывается с возможностью страхования: риск ответственности по деликтным и договорным обязательствам; риск убытков от предпринимательской деятельности.

Риск (*risco* - португал., *periculum* – лат.) как правовое понятие имеет несколько основных дефиниций, которые позволяют употреблять риск в значении вероятной опасности; риск в значении наступившего события, риск в значении объекта; риск в значении деятельности. Однако законодатель отождествляет понятия «интерес» и «риск», объясняя, в каких случаях вероятное неблагоприятное событие связывается с возможностью страхования<sup>6</sup>.

В силу положений ст. 932 ГК РФ договоры страхования риска ответственности могут заключаться только в случаях, предусмотренных законами. Действующее законодательство предусматривает ограниченное число случаев страхования договорной ответственности, отдавая предпочтение страхованию деликтной ответственности. В этом, прежде всего, отличие рассматриваемого договора страхования рисков ответственности за причинение вреда, от иных договоров имущественного страхования. Фактически это означает, что если в конкретном случае страхование риска договорной ответственности осуществлено при отсутствии соответствующих оснований для подобного страхования в законе, такой договор страхования является недействительным<sup>7</sup>.

В соответствии с положениями статьи 10 Федерального закона Об оценке договор на проведение оценки должен содержать сведения об обязатель-

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 1. Ст. 4. Изменения, внесенные Федеральным законом от 26.07.2017 № 205-ФЗ, вступили в силу со дня официального опубликования (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.07.2017).

<sup>6</sup> См.: Тузова Р. Чем отличается страховой интерес от страхового риска [Электронный ресурс] // Вестник Высшего Арбитражного суда РФ. 2001. № 1.

<sup>7</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (часть вторая) / Под ред. О.М. Козырь, А.Л. Маковского, С.А. Хохлова. Автор комм. С.А. Герасименко. М., 1996.

ном 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>8</sup>, в другом случае это обстоятельство недостаточным для критических доводов<sup>9</sup>.

Страхование гражданской ответственности не является новым институтом для российского законодательства. Обязательное страхование гражданской ответственности частных нотариусов предусмотрено статьей 18 Основ законодательства о нотариате от 11 февраля 1993 года<sup>10</sup>. За рубежом страхование гражданской ответственности применяется в широком масштабе. Общим правилом становятся предписания закона в отношении лиц определенных профессий страховать свою ответственность, порожденную ошибками и упущениями в профессиональной деятельности. Например, это - архитекторы во Франции, нотариусы, счетоводы и консультанты по налоговым вопросам – в ФРГ, солистеры и страховые брокеры – в Англии<sup>11</sup>.

Необходимо различать страхование гражданской ответственности и страхование профессиональной ответственности оценщиков. По договору страхования профессиональной ответственности застрахована может быть только ответственность гражданина (физического лица); «юридическое лицо страховать свою профессиональную ответственность не может, поскольку не обладает профессией»<sup>12</sup>. Следовательно, по договору страхования профессиональной ответственности оценщика застрахована может быть ответственность лица, занимающегося профессиональной деятельностью в качестве индивидуального предпринимателя. Юридические лица заключают договор страхования гражданской ответственности оценщиков, и страховая защита предоставляется на случай предъявления им третьими лицами претензий о возмещении вреда, причиненного деятельностью страхователя (его работников процессе выполнения им трудовых обязанностей).

Ответственность исполнителя наступает при наличии в его услугах недостатков, являющихся следствием нарушения требований к их качеству, которые повлекли причинение вреда имуществу заказчика вследствие его повреждения, утраты, гибели и др. (договорная ответственность).

Под ответственностью за качество услуги понимается возникновение обязанности страхователя

в соответствии с гражданским законодательством возместить имущественный ущерб, нанесенный третьим лицам в результате ошибочных действий, допущенных исполнителем в процессе оказания услуги (деликтная ответственность).

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 об организации страхового дела).

Характерной особенностью страхования гражданской ответственности является и то обстоятельство, что страховой случай представляет собою всегда известное чисто юридическое обстоятельство - возникновение гражданской ответственности страхователя перед третьими лицами<sup>13</sup>.

Современные исследователи в области страхового права выделяют обобщающее понятие страхового риска и совокупность признаков, которым он должен обладать как предполагаемое событие. Это вероятность (возможность), случайность, неизвестность и осуществимость<sup>14</sup>. Риск имеет место там, где лицо предполагает «иметь» встречу с ним. Где нет риска, там исключается возникновения страхового отношения<sup>15</sup>.

Объектом страхования по договору обязательного страхования ответственности оценщика при осуществлении оценочной деятельности (далее - договор обязательного страхования ответственности) являются имущественные интересы, связанные с риском ответственности оценщика (страхователя) по обязательствам, возникающим вследствие причинения ущерба заказчику, заключившему договор на проведение оценки, и (или) третьим лицам (абзац 1 статьи 24.7 Закона об оценке).

Страховым случаем по договору обязательного страхования ответственности является установленный вступившим в законную силу решением арбитражного суда или признанный страховщиком факт причинения ущерба действиями (бездействием) 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 (абзац 2 статьи 24.7 Закона об оценке).

<sup>8</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 16 сентября 1999 г. Дело № А23-49/7-98Г // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>9</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 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4855; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 52 (ч. 1); Ст. 5132; 2003. № 52 (часть I). Ст. 5038.

<sup>11</sup> Костин А.А., Яфаев А.И. В кн.: Гражданское и торговое право капиталистических государств: Учебник / Под ред. Васильева Е.А. - 3-е изд., перераб. и доп. М.: Международные отношения, 1993. С. 398-402.

<sup>12</sup> Сплетунов Ю.А. Страхование ответственности. М.: ЗАО «Издательский дом «Аудитор», 2001. С. 109-110.

<sup>13</sup> Серебровский В.И. Избранные труды по наследственному и страховому праву. М., 1997. С. 491.

<sup>14</sup> Михайлов С.В. Категория интереса в российском гражданском праве. М., 2002. С.124-126.

<sup>15</sup> См.: Тузова Р. Указ. соч.

Факт причинения вреда выгодоприобретателю должен быть обоснован. Наступившее событие следует квалифицировать как страховой случай только при наличии трех элементов – возникновения опасности, от которой производится страхование, причинения вреда заинтересованному лицу и причинно-следственной связи между ними<sup>16</sup>.

Выгодоприобретатель в соответствии с п. 4 ст. 931 ГК РФ при установлении причинения вреда в результате наступления страхового случая вправе предъявить непосредственно страховщику требование о возмещении вреда в пределах страховой суммы.

Исходя из положений ст. 1072 ГК РФ, ответственность страховщика является дополнительной в случае недостаточности страхового возмещения. При этом в п. 3 указанной статьи в качестве основания выплаты страхового возмещения упоминается только вступившее в законную силу решение арбитражного суда или признанный страховщиком факт причинения ущерба действиями (бездействием) 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 необходим сложный юридический состав. Следует, во-первых, установление факта наступления предусмотренного в договоре страхового случая; во-вторых, определение размера причиненных вследствие этого убытков, и, в-третьих, 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 п. 1 ст. 963 ГК РФ, согласно которому страховщик освобождается от выплаты страхового возмещения, если страховой случай наступил вследствие умысла страхователя, выгодоприобретателя.

Однако изучением судебной практики не установлено случаев удовлетворения требований о выплате страхового возмещения, порожденных проведением оценки.

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 в порядке статьи 24.7 Закона об оценке по

оценке предмета залога, 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>17</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 установленный 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>18</sup>.

Отказывая во взыскании ущерба, арбитражный суд указал, что истец не представил доказательств признания результатов заключения ответчика (оценщика) недействительными, ходатайство о проведении экспертизы указанного заключения истцом не заявлялось<sup>19</sup>.

***Саморегулируемая организация оценщиков, назначение компенсационного фонда.***

Особенности корпоративного участия членом саморегулируемой организации арбитражных управляющих определяется избранной организационно-правовой формой, такой как ассоциация, союзы или некоммерческие партнёрства.

Принцип субсидиарной ответственности по обязательствам своих участников является важным элементом концепции правового статуса саморегулируемой организации оценщиков. Так, саморегулируемая организация, принимая членом 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.

Пунктом 3 ст. 50 ГК РФ саморегулируемые организации отнесены к организационной форме (союзов). Согласно п. 1 ст. 123.8 ГК РФ ассоциацией (союзом) признается объединение юридических лиц и (или) граждан, основанное на добровольном или в установленных законом случаях на обязательном членстве и созданное для представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов, для достижения общественно полезных целей, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей. В организационно-правовой форме ассоциации (союза) создаются, в

<sup>16</sup> См.: Фогельсон Ю.Б. Комментарий к страховому законодательству. М.: Юристъ, 1999. С. 44.

<sup>17</sup> Постановление ФАС Центрального округа от 29.11.2010 по делу № А48-801/2010 [Электронный ресурс] Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>18</sup> Постановление ФАС Северо-Западного округа от 04.05.2010 по делу N А13-14978/2009 [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>19</sup> Постановление ФАС Северо-Западного округа от 18.02.2010 по делу N А13-1451/2009 [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

частности, объединения лиц, имеющие целями координацию их предпринимательской деятельности, представление и защиту общих имущественных интересов, профессиональные объединения граждан, не имеющие целью защиту трудовых прав и интересов своих членов, профессиональные объединения граждан, не связанные с их участием в трудовых отношениях (объединения адвокатов, нотариусов, оценщиков, лиц творческих профессий и другие), саморегулируемые организации и их объединения.

Исследователями отмечается переходный период, обусловленный изменениями организационно-правовой формы некоммерческих организаций, обладающих статусом саморегулируемых, отнесение их к числу ассоциаций (союзов), вместо прежнего некоммерческого партнерства<sup>20</sup>.

Компенсационным фондом саморегулируемой организации оценщиков, согласно статье 24.8 Закона об оценке, является «обособленное имущество, принадлежащее саморегулируемой организации оценщиков на праве собственности и первоначально формируемое исключительно в денежной форме за счет обязательных взносов ее членов».

До принятия Федерального закона от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» право осуществлять определенные виды деятельности только при соблюдении условия о членстве в саморегулируемой организации было предусмотрено отдельными федеральными законами. В ГК РФ такие нормы отсутствовали, была установлена лишь обязательность наличия лицензии в случаях, предусмотренных законом (абз. 2 п. 3 ст. 49 ГК РФ в прежней редакции). Указанным законом введена общегражданская норма, согласно которой, в случаях, предусмотренных законом, юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности только на основании членства в саморегулируемой организации или выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ. Право осуществлять деятельность, для ведения которой необходимо состоять в саморегулируемой организации, возникает с момента вступления в данную организацию (п. 3 ст. 49 ГК РФ).

Таким образом, с членством в саморегулируемой организации оценщиков для юридического лица связывается момент возникновения правоспособности.

Заметим, что *гражданское законодательство безучастно к членству в саморегулируемых организациях граждан. Идея привлечения к ответственности*

*ти субъекта, не вовлеченного в гражданский оборот*, вообще, абсурдна.

Модель саморегулирования сопряжена с формированием компенсационного фонда саморегулируемой организации оценщиков, в который каждым членом саморегулируемой организации оценщиков должен быть внесен обязательный взнос в размере не менее тридцати тысяч рублей (статья 24.6 Закона об оценке).

Вызывает споры правовая природа самих средств компенсационного фонда. Большая часть авторов, следуя лексике, используемой в ст. 24.8 Закона об оценке, утверждают, что у саморегулируемой организации оценщиков возникает право собственности на средства компенсационного фонда<sup>21</sup>. Выводы согласуются с текстом ст. 24.8 Закона об оценке, где компенсационным фондом саморегулируемой организации оценщиков является обособленное имущество, принадлежащее саморегулируемой организации оценщиков на праве собственности и первоначально формируемое исключительно в денежной форме за счет обязательных взносов ее членов. Аналогично понятие компенсационного фонда соответствующего вида СРО дается в п. 2 ст. 25.1 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Однако применительно к компенсационному фонду речь должна идти о денежных средствах, формируемых саморегулируемой организацией оценщиков для определенных целей.

Между тем, как в рассуждениях, так и в цитируемой норме содержится ошибка, проявляющаяся в том, что к объектам права собственности могут быть отнесены только вещи (индивидуально-определенные или индивидуализированы из родовых).

В настоящее время отрицается вещная природа бездокументарных ценных бумаг и безналичных денежных средств (ст. 128 ГК РФ в ред. Федерального закона от 02.07.2013 № 142-ФЗ). В предыдущей редакции этой статьи ценные бумаги, независимо от формы их выпуска, и деньги причислялись к вещам.

Несмотря на то, что эти положения кажутся очевидными, на оценщика, не являющегося субъектом договорных гражданско-правовых отношений, саморегулируемая организация возлагает обязанность страхования ответственности.

Эти изменения вызвали гневную реакцию<sup>22</sup> по следующим основаниям.

Применительно к оценщикам-работникам указанные изменения создали юридически абсурдную конструкцию. Так, договор на оказание оценочных услуг (проведение оценки) заключает юридическое лицо, и оно же, соответственно, берет на себя обязанность по исполнению обязательств перед заказчиком.

<sup>20</sup> См.: Петров Д.А. Статус саморегулируемых организаций в свете реформы гражданского законодательства о юридических лицах [Электронный ресурс] // Конкурентное право. 2014. № 3. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>21</sup> Лескова Ю.Г. Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений [Электронный ресурс]. М.: Статут, 2013. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

<sup>22</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 [Электронный ресурс] // Юридическая и правовая работа в страховании. 2012. № 2. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

Оценщик привлекается к осуществлению профессиональной деятельности, он не вступает в договорные отношения с заказчиком. Однако профессиональный оценщик почему-то несет риск причинения вреда заказчику (и третьими лицами) за проведение этой оценки и обязано страховать такую ответственность.

Получается, что ответственность оценщика даже перед заказчиком наступает из факта проведения оценки, т.е. является внедоговорной, а договор на проведение оценки имеет смысл только для возможного принятия на себя юридическим лицом дополнительной ответственности по обязательствам оценщика. Принять на себя дополнительную ответственность перед третьими лицами юридическое лицо не может (обязательство, возникающее из договора, носит относительный характер, т.е. существует в отношении конкретного должника).

Эти положения, как специальные, исключают возможность применения к данным случаям положений ГК РФ об ответственности юридического лица за действия своих работников. На основании общей нормы ГК РФ 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 (ст. 1068 ГК РФ). 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.

Согласно пункту 1 статьи 24.6 Закона об оценочной деятельности убытки, причиненные заказчику, заключившему договор на проведение оценки, или имущественный вред, причиненный третьим лицам вследствие использования итоговой величины рыночной или иной стоимости объекта оценки, указанной в отчете, подписанном оценщиком или оценщиками,

подлежат возмещению в полном объеме за счет имущества оценщика или оценщиков, причинивших своими действиями (бездействием) убытки или имущественный вред при осуществлении оценочной деятельности, или за счет имущества юридического лица, с которым оценщик заключил трудовой договор.

Указанное положение является юридически бессмысленным, поскольку не только не закрепляет никаких конкретных правил соотношения ответственности оценщика и юридического лица, но еще и порождает путаницу.

Кроме того, в соответствии со статьей 24.6 Закона об оценочной деятельности саморегулируемая организация, экспертом или экспертами, которой подготовлено и утверждено в порядке, установленном внутренними документами саморегулируемой организации оценщиков, положительное экспертное заключение, несет солидарную ответственность за убытки, причиненные заказчику, заключившему договор на проведение оценки, или имущественный вред, причиненный третьим лицам действиями (бездействием) оценщика или оценщиков вследствие установленного судом, арбитражным судом в соответствии с установленной подведомственностью, третейским судом нарушения требований федеральных стандартов оценки, стандартов и правил оценочной деятельности.

Сказанное позволит 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. – С. 36-45.
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. Материально-правовые аспекты привлечения к ответственности профессионального оценщика в результате ошибок и упущений, допущенных им при оказании оценочных услуг // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2017. – № 34. – С. 85-88.
4. Залавская О.М. Понятие и правовое регулирование оценочной деятельности: учебное пособие. – Оренбург: Агентство «Пресса», 2006. – 146 с.
5. Залавская О.М. Правовое регулирование оценочной деятельности: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Самара, 2005. – 251 с.
6. Залавская О.М. Спорные вопросы имущественной ответственности оценщиков // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2014. №. 22. – С. 38-44.

- 
7. Курбатов А. Ответственность оценщиков, работающих по трудовому договору, как воплощение юридического абсурда // Корпоративный юрист. – 2010. – № 9. – С. 12-15.
  8. Лескова Ю.Г. Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений. – М.: Статут, 2013. – 383 с.
  9. Михайлов С.В. Категория интереса в российском гражданском праве. – М., 2002. – 205 с.
  10. Петров Д.А. Статус саморегулируемых организаций в свете реформы гражданского законодательства о юридических лицах // Конкурентное право. – 2014. – № 3. – С. 2-4.
  11. Рутгайзер В.М. Компенсационный фонд оценщиков – ошибка Госдумы, которую можно и нужно исправить // Имущественные отношения в РФ. – 2011. – № 4 (115). – С. 6-12.
  12. Серебровский В.И. Избранные труды по наследственному и страховому праву. – М., 1997. – 567 с.
  13. Тузова Р. Чем отличается страховой интерес от страхового риска // Вестник Высшего Арбитражного суда РФ. – 2001. – № 1.
  14. Фогельсон Ю.Б. Комментарий к страховому законодательству. – М.: Юристъ. – 1999. – 284 с.

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

---

## **ЗАЛАВСКАЯ ОЛЬГА МИХАЙЛОВНА**

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

## **ИВАННИКОВ ЕВГЕНИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ**

магистр юриспруденции, частнопрактикующий юрист, 460000, Россия, Оренбургская область, Оренбург, ул. Комсомольская, 66, кв. 5, shenja.93@mail.ru

# **КОРПОРАТИВНЫЙ ДОГОВОР В ИМПЕРАТИВНОЙ СРЕДЕ РОССИЙСКОГО КОРПОРАТИВНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОВМЕСТИМОСТИ**

## **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, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, zalavska@mail.ru*

## **IVANNIKOV EVGENIY ALEKSANDROVICH**

*Master of law, private practicing lawyer, 460000, Russia, Orenburg region, Orenburg, Komsomolskaya Street, 66, ap. 5, shenja.93@mail.ru*

# **CORPORATE CONTRACT IN A MANDATORY ENVIRONMENT OF RUSSIAN CORPORATE LAW: THEORETICAL AND POLITICAL-LEGAL ASPECTS OF COMPATIBILITY**

***Аннотация.** В статье анализируются предпосылки императивности подавляющего большинства норм корпоративного права и подвергаются сопоставительному анализу с особенностями правовой природы корпоративного договора как диспозитивного договорного обязательства на предмет их совместимости.*

***Ключевые слова:** корпоративное право, корпоративный договор, императивность, диспозитивность, автономия воли, политико-правовое основание.*

***Review.** In the article are analyzed the prerequisites of imperativity of the vast majority of corporate law, and is subjected to comparative analysis with the peculiarities of the legal nature of a corporate contract as a dispositive contractual obligation for their compatibility.*

***Keywords:** corporate law, corporate contract, imperativity, dispositivity, autonomy of will, political and legal basis.*

В результате реформы корпоративного законодательства, проходившей в 2008-2009 гг. и в 2014 г., в систему российского корпоративного права был введен институт корпоративного договора. Сначала как акционерное соглашение для акционерного общества (далее по тексту - АО) и договор об осуществлении прав участников общества с ограниченной ответственностью (далее по тексту – ООО), а затем и как общая норма о корпоративном договоре (ст. 67.2) в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее по тексту - ГК РФ) для указанных хозяйственных обществ.

В рамках настоящей статьи авторами не ставится цель дать собственное доктринальное понятие корпоративного договора, поскольку для понимания сути рассматриваемого вопроса достаточно понимания специфики предмета корпоративного договора. Для целей настоящей работы понятие корпоратив-

ного договора будет дано через описание его предмета в соответствии со ст. 67.2 ГК РФ, принимая во внимание то обстоятельство, что нормы об акционерном соглашении и о договоре об осуществлении прав участников по смысловой нагрузке в части описания предмета договора не отличаются от нормы ГК РФ.

Таким образом, под корпоративным договором следует понимать соглашение, в соответствии с которым участники общества (акционеры) обязуются осуществлять свои корпоративные права определенным образом или воздерживаться (отказаться) от их осуществления, в том числе голосовать определенным образом на общем собрании участников общества, согласованно осуществлять иные действия по управлению обществом, приобретать или отчуждать доли в его уставном капитале (акции) по определенной цене или принаступлении определенных обстоя-

тельств либо воздерживаться от отчуждения долей (акций) до наступления определенных обстоятельств.

Как видно из приведенного определения, предмет корпоративного договора предполагает наделение участников общества (акционеров) определенной дискрецией в осуществлении своих корпоративных прав в рамках обязательственного правоотношения, основанного на таких общих началах гражданского права как автономия воли (п. 1 ст. 2 ГК РФ) и свобода договора (п. 1 ст. 1 ГК РФ).

Однако, как известно, отличительной чертой корпоративного права является его императивность, выраженная в детальном урегулировании законодателем большинства возникающих в сфере корпоративного права отношений (особенно в части Публичных АО) и незначительном количестве диспозитивных норм, которые в большей части позволяют участникам правоотношений не заменять своим волеизъявлением установленные законодателем правила, а лишь дополнять их.

В условиях обозначенной особенности корпоративного права возникает закономерный вопрос о том, как в систему императивного регулирования корпоративных отношений «вписался» вполне диспозитивный по своей природе корпоративный договор?

Для ответа на поставленный вопрос закономерным видится первоначальное исследование причин императивного регулирования корпоративных отношений.

С первого взгляда жесткой регламентации быть не должно. Учредители реализуют свое закрепленное Конституцией РФ право на свободное осуществление экономической деятельности посредством создания хозяйственного общества. Согласно положениям ст. 50.1 ГК РФ решение об учреждении юридического лица принимается единолично (в случае если единственный учредитель), либо единогласным решением учредителей (если учредителей два и более). Из приведенной нормы видно, что создание юридического лица невозможно без непосредственного волеизъявления на то учредителя или учредителей, основанного на полной автономии воли. В случае учреждения юридического лица несколькими лицами с определенной степенью условности можно также говорить и о принципе свободе договора, поскольку решение в данном случае принимается единогласным волеизъявлением без применения принципа приоритета мнения большинства на меньшинство, который проявляется в ходе дальнейшего управления деятельностью корпорации. Соответственно, возникает соблазнительная для сторонников экономического анализа права мысль – если корпорация создается посредством волеизъявления учредителей, то почему бы в дальнейшем не предоставить участникам самим возможность определять не только хозяйственную сторону жизни общества, но и внутрикорпоративные отношения и связи, устанавливая наиболее приемлемую для себя модель управле-

ния с учетом всех индивидуальных особенностей учредителей, менеджмента, работников, контрагентов и прочее.

Однако такой подход будет основан не только на гротескном понимании принципа свободы договора (при том, что и в договорном праве значительное количество норм императивны), но и на методологически неверном экстраполировании специфики договорных отношений на корпоративные с учетом того, что исторически принцип свободы договора формировался без учета корпоративного права и не для регулирования данных отношений<sup>1</sup>.

Следует также учитывать, что если первоначальный этап создания юридического лица является по своей сути сделкоподобным действием (решением), то в целом процесс является юридическим составом, включающим в себя также и индивидуально-распорядительные акты органов исполнительной власти.

Таким образом, сам факт необходимости основанного на автономии воли волеизъявления учредителей для создания корпорации не является единственным достаточным основанием для признания в целом за корпоративным правом статуса диспозитивного.

Установление императивных норм для достижения соответствующего эффекта в регулировании тех или иных правоотношений, с точки зрения политико-правового обоснования, осуществляется исходя из этических (воля субъектов правоотношений может противоречить этическим стандартам общества) и утилитарных (воля субъектов может привести к общественно вредным последствиям) соображений<sup>2</sup>.

В силу значительной «размытости» этического стандарта, основанного на таких понятиях как справедливость, добросовестность, разумность и др. из соображений предельного объема статьи в настоящей работе для обоснования императивности корпоративного права он применяться не будет, что, однако не опровергает его роли в законодательном регулировании.

Одной из главных предпосылок для императивного характера корпоративного права является то, что основной целью данного института является установление правового статуса корпораций. Гражданское право в вопросах правового статуса субъектов традиционно не отличается высокой степенью дозволения. Детерминированность такого подхода следует из установленного статьей 19 Конституции РФ принципа равенства и необходимости обеспечения минимально необходимой основы для стабильности гражданского оборота, центральными субъектами которого граждане и юридические лица. Закрепляя правовой статус, законодатель определяет соотношение и баланс частных интересов в регулируемых отношениях. Достаточно сложно представить себе правопорядок, в котором лица самостоятельно определяют собственную право- и дееспособность, права и обязанности по отношению к иным лицам, поскольку

<sup>1</sup> Кузнецов А.А. Пределы автономии воли в корпоративном праве: краткий очерк. М.: Статут, 2017. С. 14.

<sup>2</sup> Карапетров А.Г., Савельев А.И. Свобода договора и ее пределы. Т.1: Теоретические, исторические и политико-правовые основания свободы договора и его ограничений. М.: Статут, 2012. С. 289.

ку это неминуемо приведет кразличного рода злоупотреблениям.

Если на этапе волеизъявления учредителей на создание хозяйственного общества существуют только их общие интересы на ведение предпринимательской деятельности посредством корпорации, то после государственной регистрации появляется новый субъект права, интересы которого могут быть не тождественны сумме интересов его участников<sup>3</sup>, поскольку в силу п. 1 ст. 50 ГК РФ целью деятельности коммерческой организации является извлечение прибыли. На возможность несовпадения интересов участников и общества косвенно указывал Высший Арбитражный Суд РФ в абзаце 9 пункта 2 постановления Пленума от 30.07.2013 № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица», согласно которому директор не может быть признан действовавшим *в интересах юридического лица*, если он действовал в интересах одного или нескольких его участников, но в ущерб юридическому лицу. Также отсылка к самостоятельному интересу юридического лица содержится в пункте 7 данного постановления. Так, не является основанием для отказа в удовлетворении требования о взыскании с директора убытков сам по себе тот факт, что действие директора, повлекшее для юридического лица негативные последствия, в том числе совершение сделки, было одобрено решением коллегиальных органов юридического лица, а равно его учредителей (участников), либо директор действовал во исполнение указаний таких лиц, поскольку директор несет самостоятельную обязанность действовать *в интересах юридического лица* добросовестно и разумно (пункт 3 статьи 53 ГК РФ)<sup>4</sup>.

Наличие самостоятельного интереса корпорации требует установления императивно закрепленных основ правил и порядка управления, как для участников (акционеров), так и для менеджмента с целью недопущения злоупотребления конструкцией юридического лица в каких-либо личных целях.

Стоит также отметить, что, будучи введенным в различного рода правоотношения, хозяйственное общество неизбежно влияет на права третьих лиц. Самым очевидным примером являются работники и кредиторы. В этой части императивность призвана обеспечивать стабильность внутренних отношений между участниками общества, а также между участниками и лицами, осуществляющими управление обществом, поскольку деструктивное взаимодействие между указанными лицами в конечном итоге может привести к несостоятельности организации. Однако это косвенная взаимосвязь, не следует данный аргумент воспринимать в качестве одного из основных. В таком случае императивному регулированию должны будут подвергаться все правоотноше-

ния, в которые вступает корпорация. Тем более что в корпоративном праве имеется ряд императивных норм, напрямую направленных на защиту прав и имущественных интересов кредиторов общества (в том числе и работников) в процедурах реорганизации и ликвидации общества.

Помимо защиты прав и интересов третьих лиц по отношению к обществу корпоративным правом установлена патерналистская защита и миноритарных участников общества от злоупотреблений со стороны мажоритариев.

Несмотря на то, что на этапе создания общества цели и намерения учредителей едины, в дальнейшем они могут меняться на прямо несовместимые у участников корпорации, а также могут меняться и участники (акционеры) общества вместе с принадлежащим им размером доли в уставном капитале общества (количеством акций). Поскольку решения принимаются участниками (акционерами) по принципу большинства, то в условиях противоборства злоупотребление мажоритариями своими правами или корпоративными процедурами является вполне закономерным развитием ситуации. В данном контексте вполне оправдано установление законодателем норм, направленных на пресечение либо на устранение последствий злоупотребления. В качестве примера таких норм можно привести процедурные нормы правил проведения общего собрания участников (акционеров), право оспаривать решения общего собрания, внесение изменений в устав по ряду вопросов квалифицированным большинством или единогласно, право на выход из общества при голосовании против одобрения крупной сделки и др.

Защита потенциальных инвесторов общества. Данный аргумент более актуален для публичных АО, в силу обращения их акций на организованных торгах. Как справедливо отмечено А.А. Кузнецовым, акции в настоящее время являются распространённым способом инвестирования, а «акционерный капитал есть средство привлечения бизнесом финансирования, альтернативного банковскому, а значит, для государства правила на этом рынке и его правильное функционирование важны не только как способ защиты интересов акционеров, но и как способ поддержки предпринимательства»<sup>5</sup>. В таких условиях вполне закономерно желание государства через императивное регулирование корпоративных отношений создать для потенциальных инвесторов определенный «минимально необходимый стандарт» структуры и особенностей управления корпорацией того или иного вида, который делает правоприменение предсказуемым и который они могут учитывать при инвестировании денежных средств в акционерный капитал.

При таких предпосылках императивного регулирования корпоративных отношений корпоратив-

<sup>3</sup> Интерес юридического лица в силу его правовой природы юридической фикции в данном случае применяется с формально-юридической точки зрения, а не с психологической, как это имеет место в случае с гражданами.

<sup>4</sup> Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.07.2013 № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица» // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 2013. № 34.

<sup>5</sup> Кузнецов А.А. Указ. соч. С. 37.

ный договор как обязательственное явление с присущей всем обязательствам, возникающим из договоров, свободой регулирования отношений между его участниками, кажется чем-то чужеродным. Однако детальный сопоставительный анализ особенностей корпоративного договора с мотивами жёсткой регламентации корпоративных отношений позволяет дать положительный ответ на вопрос о допустимости введения корпоративного договора в систему российского права.

В первую очередь стоит исходить из того, что корпоративный договор порождает договорное обязательство<sup>6</sup>. Соответственно, в силу пункта 3 статьи 308 ГК РФ взаимные права и обязанности возникают только у лиц, его заключивших, и договор не создает обязанностей для лиц, не участвующих в нем в качестве сторон. На данное обстоятельство также напрямую указывает пункт 5 статьи 67.2 ГК РФ.

При этом сторонами договора могут быть только участники (акционеры) общества, которые посредством договора осуществляют права, связанные с участием в корпорации, составляющие их личный правовой статус. Соответственно правовой статус общества в пределах границ, установленных законодателем, договором не затрагивается, даже если сторонами договора являются все участники общества. В данной части следует также упомянуть, что пунктом 2 ст. 67.2 ГК РФ установлен недвусмысленный запрет на возможность определения корпоративным договором структуры и компетенции органов управления общества.

Дополнительно стоит отметить, что корпоративный договор может лишь регламентировать процедуру осуществления корпоративных прав, но не может порождать новые корпоративные права, не предусмотренные ни законом, ни уставом общества<sup>7</sup>. Таким образом, корпоративный договор не изменяет также и правовой статус участников общества, поскольку не создает новых корпоративных прав, а взаимные права и обязанности носят сугубо обязательственный характер.

В случаях непреодолимых противоречий интересов участников (акционеров) общества, которые в конечном итоге могут привести корпоративному конфликту, фактически парализующим деятельность общества или существенно ее ухудшающим (особен-

но если один из участников осуществляет функции единоличного исполнительного органа), корпоративный договор посредством различных правовых конструкций может стать реальным средством разрешения «пазовой ситуации» («deadlocksituation»)<sup>8</sup>.

Корпоративный договор также является и эффективным способом защиты прав миноритарных участников (акционеров) от злоупотреблений со стороны мажоритариев. Он позволяет нескольким участникам, обладающим по отдельности незначительным процентом голосов, объединять свои голоса для противостояния навязываемым решениям путем согласованного на основании договора голосования, либо договориться о запрете отчуждения своих акций третьему лицу в целях защиты от недружественного поглощения. На возможность посредством корпоративного договора устанавливать баланс интересов мажоритариев и миноритариев указано непосредственно в Распоряжении Правительства РФ от 11 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»<sup>9</sup>.

Для защиты прав потенциальных инвесторов общества, в котором заключен корпоративный договор, законодателем установлена обязанность участников, заключивших такой договор уведомить общество о факте его заключения (п. 4 ст. 67.2 ГК РФ). При это для публичных АО дополнительно установлена обязанность о раскрытии факта заключения в обществе акционерного соглашения в порядке, предусмотренном для раскрытия существенных фактов о деятельности общества на основании статьи 30 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»<sup>10</sup>, что позволяет инвесторам заранее оценить риски вложения с учетом возможности перераспределения корпоративного контроля посредством договора.

Таким образом, по мнению авторов, с теоретической и политико-правовой точки зрения в действующей системе правового регулирования корпоративный договор с присущими ему как договору диспозитивными началами не только не противоречит императивным установкам корпоративного права, но и в отдельных случаях служит средством достижения целей, заложенных в основу императивных начал корпоративного права.

#### Библиографический список

1. Абакумова Е.Б. Договорное регулирование корпоративных отношений в России: к вопросу классификации предметов соглашения // Современное право. – 2016. – № 10. – С. 80-85.

<sup>6</sup> Более подробно о правовой природе корпоративного договора см.: Залавская О.М., Иванников Е.А. Понятие и правовая природа корпоративного договора // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2017. № 1 (31). С. 64-71.

<sup>7</sup> Ломакин Д.В. Договоры об осуществлении прав участников хозяйственных обществ как новелла корпоративного законодательства // Вестник ВАС РФ. 2009. № 8. С. 14.

<sup>8</sup> Более подробно о правовых конструкциях, направленных на разрешения корпоративного конфликта см. н-р: Варюшин М.С. Гражданско-правовое регулирование корпоративных договоров: сравнительный анализ: Дис. ... канд. юрид. наук. М. 2015. С. 122-124; Абакумова Е.Б. Договорное регулирование корпоративных отношений в России: к вопросу классификации предметов соглашения // СПС «Консультант Плюс».

<sup>9</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (с изм. и доп. от 31 декабря 2017 г. № 486-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918; Российская газета. 2018. № 1.

- 
2. Варюшин М.С. Гражданско-правовое регулирование корпоративных договоров: сравнительный анализ: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2015. – 202 с.
  3. Залавская О.М., Иванников Е.А. Понятие и правовая природа корпоративного договора // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2017. – № 1 (31). – С. 64-71.
  4. Карапетров А.Г., Савельев А.И. Свобода договора и ее пределы. Т.1: Теоретические, исторические и политико-правовые основания свободы договора и его ограничений. – М., 2012. – 452 с.
  5. Кузнецов А.А. Пределы автономии воли в корпоративном праве: краткий очерк. – М., 2017. – 159 с.
  6. Ломакин Д.В. Договоры об осуществлении прав участников хозяйственных обществ как новелла корпоративного законодательства // Вестник Высшего Арбитражного суда РФ. – 2009. – № 8. – С. 6-26.

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

## САТТАРОВА ЗУЛЬФИЯ ЗУЛЬФАТОВНА

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

### ПРИСУЖДЕНИЕ КОМПЕНСАЦИИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВА НА ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНОГО АКТА В РАЗУМНЫЙ СРОК

#### SATTAROVA ZULFIYA ZULFATOVNA

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, zsat@yandex.ru

### AWARD OF COMPENSATION FOR VIOLATION OF A RIGHT TO ENFORCE A COURT ORDER IN REASONABLE TIME

**Аннотация.** В статье рассматривается специальный способ защиты в виде присуждении компенсации на нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок. Раскрывается процессуальный порядок производства по делам о присуждении компенсации.

**Ключевые слова:** право на исполнение судебного акта, разумный срок, присуждение компенсации.

**Review.** The article deals with a special method of protection in the form of compensation for violation of the right to execution of a judicial act within a reasonable time. The procedural order of proceedings on cases of compensation award is revealed.

**Keywords:** right of execution of judicial act, reasonable period, award of compensation.

Право на судебную защиту и право на исполнение судебного акта в разумный срок обеспечиваются специальным способом защиты в виде присуждении компенсации, установленным Федеральным законом № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»<sup>1</sup> (далее – Закон о компенсации). Компенсация, как мера ответственности государства, имеет целью возмещение причиненного неимущественного вреда фактом нарушения процедурных условий, обеспечивающих реализацию данных прав в разумный срок, независимо от наличия или отсутствия вины суда, органов уголовного преследования, органов, на которые возложена обязанность по исполнению судебных актов, иных государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Данная компенсация не направлена на возмещение имущественных потерь заинтересованного лица и не заменяет собой возмещения имущественного вреда, причиненного ему незаконными действиями (бездействием) государственных органов, в том числе судов. При этом присуждение компенсации

за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок лишает заинтересованное лицо права на компенсацию морального вреда за указанные нарушения.

Процессуальный порядок производства по делам о присуждении компенсации регламентирован процессуальными кодексами (глава 26 КАС РФ<sup>2</sup>), (глава 27.1 АПК РФ<sup>3</sup>). Вопрос о виде производства по делам о присуждении компенсации носит дискуссионный характер. Высказаны мнения относительно исковой, неисковой (административной), специальной компенсаторной природе производства<sup>4</sup>.

В целях единообразного применения судами законодательства Российской Федерации, регулирующего рассмотрение дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, Пленум Верховного Суда РФ 29.03.2016 принял постановление № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на ис-

<sup>1</sup>Федеральный закон 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета. 2010. 4 мая.

<sup>2</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>3</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012

<sup>4</sup> См.: Административное судопроизводство: Учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А.В. Абсалямов, Д.Б. Абушенко, С.К. Загайнова и др.; под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2016; Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Статут, 2017.

полнение судебного акта в разумный срок» (далее – Постановление № 11)<sup>5</sup>.

В основе законодательной модели – требование Европейского суда по правам человека введения Российской Федерацией всесторонних и комплексных мер, направленных на разработку эффективного внутреннего механизма или комбинации правовых средств, которые обеспечили бы адекватное и достаточное возмещение в связи с нарушениями Российской Федерацией конвенционных норм, вызванными, в частности, длительным уклонением государственных органов от исполнения судебных решений<sup>6</sup>.

Критериями разумности срока в свете прецедентной практики Европейского суда по правам человека являются сложность дела (относительно его предмета), поведение сторон, поведение властей, важность судебного разбирательства для заинтересованного лица<sup>7</sup>. Эти критерии были положены в основу определения разумного срока судопроизводства в российском процессуальном законодательстве<sup>8</sup>.

В Постановлении № 11 разъясняется, что Закон о компенсации, согласно взаимосвязанным положениям его части 1 статьи 1 и статьи 3, распространяется на случаи:

- нарушения разумных сроков исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с действующим на момент возникновения данных правоотношений законодательством, в том числе:

по искам к Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию (далее – публично-правовое образование) о возмещении вреда, причиненного физическому или юридическому лицу незаконными действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления либо их должностных лиц,

по административным исковым заявлениям, заявлениям о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета муниципального образования,

по искам о взыскании денежных средств за счет казны публично-правового образования, в том числе в порядке субсидиарной ответственности (далее – иск к публично-правовому образованию); возлагающих обязанности на органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностных лиц, государственных или муниципальных служащих произвести выплаты за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации,

местного бюджета (далее – иск о возложении обязанности на органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностных лиц);

по денежным обязательствам казенного учреждения, органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления.

Под денежным обязательством согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ)<sup>9</sup> понимается обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения.

Следует иметь в виду, что действие Закона о компенсации не распространяется на требования о присуждении компенсации в случаях нарушения срока исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на денежные средства граждан, а также организаций, не являющихся получателями бюджетных средств, в том числе бюджетных учреждений. Однако это не исключает возможности взыскания вреда в общем порядке за виновное неисполнение в принудительном порядке всех других судебных актов, в том числе вынесенных против публично-правовых образований.

Право на обращение в суд с заявлением, административным исковым заявлением о присуждении компенсации (далее – заявление о компенсации), имеют граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, российские, иностранные и международные организации, полагающие, что их право нарушено, являющиеся согласно процессуальному законодательству: в гражданском и административном судопроизводстве – сторонами, заявителями, заинтересованными лицами, третьими лицами, заявляющими самостоятельные требования относительно предмета спора, взыскателями и должниками.

Прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о компенсации в защиту интересов гражданина, который относится к числу лиц, имеющих право требовать присуждения компенсации, и по состоянию здоровья, возрасту, другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд с таким заявлением.

Правовая природа права на судопроизводство и на исполнение судебного акта в разумный срок характеризуется неотчуждаемостью. Оно не может быть передано другому лицу, в том числе в порядке перехода прав кредитора другому лицу по сделке (уступ-

<sup>5</sup>Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.03.2016 № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета. 2016. 6 апреля. № 72.

<sup>6</sup> Гражданский процесс: Учебник. (5-е издание, переработанное и дополненное) // Под ред. М.К. Треушникова М., 2014. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> См.: Микеле де Сальвиа. Прецеденты Европейского суда по правам человека. СПб., 2004. С. 461-462.

<sup>8</sup> См.: Саттарова З.З. Право на судебную защиту в разумный срок // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2011. № 13. С. 49-55.

<sup>9</sup>Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

ка требования). Поэтому право на компенсацию имеет только лицо, участвовавшее в судебном разбирательстве, или лицо, в пользу которого выдан исполнительный документ (взыскатель).

В случае процессуальной замены лица его правопреемником в спорном материальном правоотношении обстоятельства, связанные с нарушением права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, имевшие место до перехода прав к правопреемнику, не могут являться основанием для удовлетворения его требования о компенсации (п. 7 Постановления № 11).

Дела о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок (далее – дело о компенсации) подведомственны Верховному Суду РФ, судам общей юрисдикции в случае, если требование о присуждении компенсации вызвано длительным сроком судопроизводства по делу в суде общей юрисдикции или длительным неисполнением судебного акта суда общей юрисдикции, а также длительным досудебным производством по уголовному делу (п. 1 ч. 1 и п. 1 ч. 2 ст. 3 Закона о компенсации).

Дела о компенсации подведомственны Верховному Суду РФ, арбитражным судам в случае, если требование о присуждении компенсации вызвано длительным сроком судопроизводства по делу в арбитражном суде или длительным неисполнением судебного акта арбитражного суда (пункт 2 части 1 и пункт 2 части 2 статьи 3 Закона о компенсации).

Заявление о компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок подается через суд, рассмотревший дело в первой инстанции, независимо от места исполнения судебного акта. Этот суд в трехдневный срок со дня поступления такого заявления направляет его вместе с делом в соответствующий суд.

Согласно ч. 8 ст. 3 Закона о компенсации, ч. 4 ст. 250 КАС РФ, ч. 3 ст. 222.1 АПК РФ заявление о компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок подается в течение шести месяцев со дня окончания производства по исполнению судебного акта. В случае, если производство по исполнению судебного акта не окончено, заявление о компенсации может быть подано не ранее чем через шесть месяцев со дня истечения срока, установленного федеральным законом для исполнения судебного акта.

Например, для исполнения судебных актов по искам к публично-правовому образованию, а также для исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджета по денежным обязательствам казенных учреждений, БК РФ установлен трехмесячный срок для исполнения, исчисляемый со дня поступления в орган, уполномоченный исполнять судебный акт, надлежащим образом оформленного исполнительного документа, а также иных документов, предусмотренных законом (ст. 242.1, п. 6 ст. 242.2, п. 8 ст. 242.3, п. 7 ст. 242.4, п. 7 ст. 242.5 БК РФ).

Если счета казенному учреждению открыты в учреждении Центрального банка Российской Федерации или в кредитной организации, исполнение судебного акта, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджета, производится в сроки, установленные ФЗ № 229 (п. 13 ст. 242.3, п. 12 ст. 242.4, п. 12 ст. 242.5 БК РФ).

Шестимесячный срок для обращения в суд с заявлением о компенсации, установленный п. 1 ч. 5, чч. 6, 7.1, 7.2 и 8 ст. 3 Закона о компенсации, чч. 2, 4, 5, 6 ст. 250 КАС РФ, абзацем первым ч. 2, ч. 3 ст. 222.1 АПК РФ, может быть восстановлен при наличии ходатайства об этом лица, подающего заявление о компенсации. Ходатайство о восстановлении пропущенного срока рассматривается в арбитражном суде, уполномоченном рассматривать заявление о компенсации, судьей этого суда единолично по правилам, установленным ст. 117 АПК РФ.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 222.6 АПК РФ отказ в удовлетворении ходатайства о восстановлении срока является основанием для возвращения заявления о компенсации.

В соответствии с ч. 2 ст. 257 КАС РФ ходатайство о восстановлении пропущенного срока рассматривается в предварительном судебном заседании. При установлении факта пропуска срока подачи административного искового заявления о присуждении компенсации без уважительных причин суд принимает решение об отказе в его удовлетворении без исследования иных фактических обстоятельств по административному делу. В силу ч. 1 ст. 95 КАС РФ при решении вопроса о восстановлении пропущенного срока необходимо учитывать, что этот срок может быть восстановлен только в случае наличия уважительных причин его пропуска, установленных судом. Такими причинами могут быть обстоятельства, объективно исключавшие возможность своевременного обращения в суд с заявлением о компенсации и не зависящие от лица, подающего ходатайство о восстановлении срока (например, болезнь, лишившая лицо возможности обращения в суд, его беспомощное состояние, несвоевременное направление лицу копии документа, а также обстоятельства, оцененные судом как уважительные). В качестве таких обстоятельств не могут рассматриваться ссылки заявителя-организации на необходимость согласования с каким-либо лицом вопроса о подаче заявления о компенсации, нахождение представителя заявителя в командировке (отпуске), кадровые перестановки, отсутствие в штате организации юриста, смена руководителя (нахождение его в длительной командировке, отпуске), а также на иные обстоятельства организационного характера, имевшиеся у юридического лица, обратившегося с заявлением о компенсации (ч. 2 ст. 117 АПК РФ).

При подготовке дела о компенсации к судебному разбирательству в соответствии с ч. 1 ст. 257 КАС РФ, ч. 3 ст. 222.8 АПК РФ суд определяет круг лиц, участвующих в деле, в том числе орган, организацию или должностное лицо, на которых возложена

обязанность по исполнению судебного акта. По смыслу приведенных выше норм, под органом, организацией или должностным лицом, на которых возложена обязанность по исполнению судебного акта, понимаются лица, на которых возложена обязанность по исполнению судебного акта, по которому допущено превышение разумного срока исполнения, а также соответствующий финансовый орган, орган Федерального казначейства или орган, осуществляющий открытие и ведение лицевого счета казенного учреждения субъекта Российской Федерации или лицевого счета муниципального казенного учреждения, как органы, осуществляющие организацию исполнения судебного акта в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, либо ФССП России как орган, осуществляющий принудительное исполнение судебных актов на территории Российской Федерации.

Под органом, организацией или должностным лицом, на которых возложена обязанность по исполнению судебного акта, по которому допущено превышение разумного срока исполнения, в целях применения ч. 5 ст. 253 КАС РФ, ч. 4 ст. 222.4 АПК РФ понимаются:

а) по искам к публично-правовому образованию о взыскании денежных средств за счет средств казны соответствующего публично-правового образования (за исключением судебных актов о взыскании денежных средств в порядке субсидиарной ответственности главных распорядителей средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации), о присуждении компенсации за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок – Минфин России, финансовые органы субъектов Российской Федерации, финансовые органы муниципальных образований (пп. 1, 3 и 4 ст. 242.2 БК РФ, п. 3 ч. 9 ст. 3 Закона о компенсации),

б) по искам, предусматривающим обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных казенных учреждений, федеральных органов государственной власти (федеральных государственных органов), – федеральное казенное учреждение, федеральный орган государственной власти (федеральный государственный орган) (должник) и орган Федерального казначейства по месту открытия должнику как получателю средств федерального бюджета лицевого счета для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета как орган, осуществляющий организацию исполнения судебного акта в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 242.3 БК РФ), а в случае если счета должнику открыты в учреждении Центрального банка Российской Федерации или в кредитной организации – должник и соответствующее учреждение Центрального банка Российской Федерации или кредитная организация,

в) по искам, предусматривающим взыскание средств в порядке субсидиарной ответственности по обязательствам федерального казенного учреждения при их недостаточности, – главный распорядитель средств федерального бюджета и орган Федерального казначейства по месту открытия главному распорядителю средств федерального бюджета лицевого счета как получателю средств федерального бюджета как орган, осуществляющий организацию исполнения судебного акта в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации (п. 10 ст. 242.3 БК РФ),

г) по искам, предусматривающим обращение взыскания на средства бюджета субъекта Российской Федерации по денежным обязательствам казенных учреждений субъекта Российской Федерации, органа государственной власти субъекта Российской Федерации (государственного органа субъекта Российской Федерации), – казенное учреждение субъекта Российской Федерации, орган государственной власти субъекта Российской Федерации (государственный орган субъекта Российской Федерации) (должник) и орган, осуществляющий открытие и ведение лицевого счета казенного учреждения субъекта Российской Федерации, по месту открытия должнику как получателю средств бюджета субъекта Российской Федерации лицевого счета для учета операций по исполнению расходов бюджета субъекта Российской Федерации как орган, осуществляющий организацию исполнения судебного акта в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 242.4 БК РФ), а в случае, если счета должнику открыты в учреждении Центрального банка Российской Федерации или в кредитной организации – должник и соответствующее учреждение Центрального банка Российской Федерации или кредитная организация,

д) по искам, предусматривающим взыскание средств в порядке субсидиарной ответственности по обязательствам казенного учреждения субъекта Российской Федерации, при их недостаточности – главный распорядитель средств бюджета субъекта Российской Федерации и орган по месту открытия главному распорядителю средств бюджета субъекта Российской Федерации лицевого счета как получателю средств бюджета субъекта Российской Федерации как орган, осуществляющий организацию исполнения судебного акта в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации (п. 9 ст. 242.4 БК РФ),

е) по искам, предусматривающим обращение взыскания на средства местного бюджета по денежным обязательствам муниципальных казенных учреждений, органов местного самоуправления, – муниципальное казенное учреждение, орган местного самоуправления (должник) и орган, осуществляющий открытие и ведение лицевого счета муниципального казенного учреждения, по месту открытия должнику как получателю средств местного бюджета лицевого счета для учета операций по исполнению

расходов местного бюджета как орган, осуществляющий организацию исполнения судебного акта в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 242.5 БК РФ), а в случае, если счета должнику открыты в учреждении Центрального банка Российской Федерации или в кредитной организации, – должник и соответствующее учреждение Центрального банка Российской Федерации или кредитная организация,

ж) по искам, предусматривающим взыскание средств в порядке субсидиарной ответственности по обязательствам муниципального казенного учреждения при их недостаточности, – главный распорядитель средств местного бюджета и орган по месту открытия главному распорядителю средств местного бюджета лицевого счета как получателю средств местного бюджета как орган, осуществляющий организацию исполнения судебного акта в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации (п. 9 ст. 242.5 БК РФ),

з) по искам о возложении обязанности на органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностных лиц – орган государственной власти, орган местного самоуправления, их должностные лица, государственные или муниципальные служащие, на которых в соответствии с решением суда возложена обязанность произвести выплаты за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации; орган Федерального казначейства по месту открытия должнику как получателю средств соответствующего бюджета лицевого счета для учета операций по исполнению расходов соответствующего бюджета или орган по месту открытия должнику счета как получателю средств соответствующего бюджета как органы, осуществляющие организацию исполнения судебного акта в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, либо Федеральная служба судебных приставов как орган, осуществляющий принудительное исполнение судебных актов на территории Российской Федерации.

При рассмотрении заявления о компенсации суд не связан содержащимися в нем доводами и устанавливает факт нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, исходя из содержания судебных актов и иных материалов дела с учетом правовой и фактической сложности дела, поведения заявителя, эффективности и достаточности действий суда или судьи, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения дела, эффективности и достаточности действий начальника органа дознания, начальника подразделения дознания, органа дознания, дознавателя, руководителя следственного органа, следователя, прокурора, предпринимаемых в целях осуществления уголовного преследования, а также действий органов, организаций или должностных лиц, на которые возложена обязанность по исполнению

судебных актов, направленных на своевременное исполнение судебного акта, общей продолжительности судопроизводства по делу и исполнения судебного акта.

Поскольку сам факт нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок свидетельствует о причиненном неимущественном вреде (нарушении права на судебную защиту), а его возмещение не зависит от вины органа или должностного лица, лицо, обратившееся с заявлением о компенсации, не должно доказывать наличие этого вреда. Вместе с тем в соответствии с п. 7 ч. 2 ст. 252 КАС РФ, п. 6 ст. 222.3 АПК РФ заявитель должен обосновать размер требуемой компенсации.

Установление факта нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок является основанием для присуждения компенсации (чч. 3 и 4 ст. 258 КАС РФ, ч. 2 ст. 222.8 АПК РФ).

Действия органов, организаций или должностных лиц, на которых возложены обязанности по исполнению судебного акта, признаются достаточными и эффективными, если они производятся в целях своевременного исполнения такого акта. При установлении данного обстоятельства суд проверяет правомерность деятельности (действий, бездействия), осуществляя таким образом косвенный судебный контроль.

При этом необходимо учитывать, в частности, своевременность выдачи надлежащим образом оформленного исполнительного документа, направления его и документов, предусмотренных ст. 242.1 БК РФ или ФЗ РФ от 2 октября 2007 г. № 229 «Об исполнительном производстве»<sup>10</sup>, судом или взыскателем в орган, организацию или должностному лицу, на которых возложены обязанности по исполнению судебных актов, а также выяснять, не вызвана ли задержка в выдаче или направлении исполнительного документа поведением заявителя, например путем непредставления им реквизитов банковского счета (ч. 5 ст. 253 КАС РФ, ч. 4 ст. 222.4 АПК РФ, п. 13 ст. 242.3, п. 12 ст. 242.4, п. 12 ст. 242.5 БК РФ).

При исчислении общей продолжительности исполнения судебного акта учитывается период со дня поступления в суд ходатайства (просьбы) лица, в пользу которого принят судебный акт, взыскателя о направлении исполнительного листа и приложенных к нему документов, предусмотренных п. 2 ст. 242.1 БК РФ или Законом об исполнительном производстве, в орган, организацию или должностному лицу, на которые возложены обязанности по исполнению судебных актов, либо со дня поступления от такого лица исполнительного листа и указанных документов в орган, организацию или должностному лицу, на которые возложены обязанности по исполнению судебных актов, до момента окончания производства по исполнению судебного акта.

<sup>10</sup> Федеральный закон РФ от 2 октября 2007 г. № 229 «Об исполнительном производстве» // СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

Период предоставленной судом отсрочки или рассрочки исполнения судебного акта включается в общую продолжительность исполнения судебного акта. В общую продолжительность судопроизводства или исполнения судебного акта подлежит включению период приостановления производства по делу или исполнения судебного акта.

По смыслу ч. 2 ст. 1 Закона о компенсации, компенсация не присуждается, если длительность судопроизводства по делу или исполнения судебного акта вызвана исключительно действиями административного истца, заявителя либо чрезвычайными и непредотвратимыми при данных условиях обстоятельствами (непреодолимой силой). В каждом конкретном случае суду надлежит обеспечивать индивидуальный подход к определению размера компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок.

Размер компенсации должен определяться судом с учетом требований лица, обратившегося в суд с заявлением, обстоятельств дела или производства по исполнению судебного акта, по которым допущено нарушение, продолжительности нарушения, наступивших вследствие этого нарушения последствий, их

значимости для лица, обратившегося в суд с заявлением о компенсации. При определении размера присуждаемой компенсации суду следует также принимать во внимание практику Европейского Суда по правам человека, размер сумм компенсаций вреда, присуждаемых этим судом за аналогичные нарушения (ч. 2 ст. 2 Закона о компенсации).

В случаях, когда при разрешении дел о компенсации будут выявлены обстоятельства, способствовавшие нарушению права граждан и организаций на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, судам следует обращать внимание соответствующих органов, организации или должностного лица на указанные обстоятельства и необходимость принятия мер для их устранения. Так, в соответствии со ст. 200 КАС РФ при выявлении нарушения законности суд выносит частное определение в адрес соответствующих органов, организаций или должностных лиц, которые обязаны сообщить в суд о принятых ими мерах по устранению допущенных нарушений. Индексация присужденных денежных сумм, в связи с неисполнением судебного акта, не лишает права требовать присуждения компенсации.

#### Библиографический список

1. Административное судопроизводство: Учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А.В. Абсалямов, Д.Б. Абушенко, С.К. Загайнова и др.; под ред. В.В. Яркова. – М.: Статут, 2016. – 560 с.
2. Гражданский процесс: Учебник. (5-е издание, переработанное и дополненное) / Под ред. М.К. Треушниковой. – М., 2014. – 960 с.
3. Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». – М.: Статут, 2017. – 768 с.
4. Микеле де Сальвиа. Прецеденты Европейского суда по правам человека. – СПб., 2004. – 1072 с.
5. Сатгарова З.З. Право на судебную защиту в разумный срок // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2011. – № 13. – С. 49-56.

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

---

**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)

**ПОНОМАРЕНКО НИКИТА ДМИТРИЕВИЧ**

магистрант 2 курса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, [kitponomarenko@gmail.com](mailto:kitponomarenko@gmail.com)

**ОСНОВАНИЯ ПРИЗНАНИЯ БАНКРОТОМ ГРАЖДАНИНА, НЕ СВЯЗАННОГО С ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

**TOMINA ALINA PAVLOVNA**

candidate of legal sciences, associate professor, head of chair of civil law and process of Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, [alinatorina@rambler.ru](mailto:alinatorina@rambler.ru)

**PONOMARENKO NIKITA DMITRIEVICH**

2<sup>nd</sup> year student Orenburg Institute (Branch) of Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, [kitponomarenko@gmail.com](mailto:kitponomarenko@gmail.com)

**THE GROUNDS OF BANKRUPT ADMISSION OF A CITIZEN, WHICH IS NOT RELATED WITH BUSINESS**

***Аннотация.** В научной статье авторы исследуют особенности признания гражданина, не связанного с предпринимательской деятельностью, банкротом по действующему отечественному законодательству. В частности, проведен детальный анализ оснований такого признания, выявлены проблемные аспекты данной процедуры.*

***Ключевые слова:** законодательство о банкротстве, банкротство гражданина, признание банкротом, основания признания банкротом, интересы кредиторов, арбитражный процесс.*

***Review.** In this article authors explore features of the bankrupt admission of a citizen, which is not related with business in the Russian legislation. Particularly, authors have made detailed analysis of the grounds of such admission and identified some problem aspects of this procedure.*

***Keywords:** bankruptcy law, bankruptcy of a citizen, bankrupt admission, grounds of bankrupt admission, creditor's interests, arbitral procedure.*

Институт несостоятельности (банкротства) гражданина, появившийся в Федеральном законе от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее по тексту – ФЗ «О банкротстве») в октябре 2015 года, предусматривает в настоящее время две основных процедуры, применяемые в деле о банкротстве гражданина (не считая мирового соглашения): реструктуризацию долгов и реализацию имущества должника. Ключевым моментом, отделяющим указанные процедуры друг от друга, является решение арбитражного суда о признании гражданина банкротом,

которое делает невозможным дальнейшую реструктуризацию долгов гражданина и с необходимостью влечет процедуру реализации его имущества<sup>1</sup>.

Институту банкротства гражданина, не связанного с предпринимательской деятельностью, в настоящее время посвящено не так много научных работ, к числу которых можно отнести, например, учебно-практическое пособие В.С. Бельх «Банкротство граждан»<sup>2</sup>, статьи «Институт банкротства граждан в РФ: достоинства и недостатки правовой модели регулирования» С.А. Карелиной, И.В. Фроловой<sup>3</sup>, «Банк-

<sup>1</sup> Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 28.01.2018) // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

<sup>2</sup> Бельх В.С. Банкротство граждан. Критерии. Статус. Процедуры. Учебно-практическое пособие. М.: Проспект, 2016. С. 98.

<sup>3</sup> Карелина С.А., Фролов И.В. Институт банкротства граждан в РФ: достоинства и недостатки правовой модели регулирования // Сборник научно-практических статей III Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом» (М., 2016 г.) / Отв. ред. С. Д. Могилевский, М. А. Егорова. М.: ЮСТИЦИНФОРМ, 2016. 590 с.

ротство гражданина: вопросы при производстве отдельных процедур» В.Е. Егорова, И.В. Хярм<sup>4</sup>, однако, как представляется, именно вопрос признания гражданина банкротом исследован недостаточно детально, что подтверждает актуальность темы исследования.

Итак, очевидно, что арбитражный суд не может принять решение о признании гражданина банкротом, основываясь исключительно на собственном усмотрении, для этого ему необходимо наличие определенных оснований, предусмотренных законом. Так, п. 1 ст. 213.24 ФЗ «О банкротстве» содержит перечень оснований для принятия такого решения, при этом данный перечень не является исчерпывающим, поскольку содержит отсылку к «иным случаям, предусмотренным настоящим Федеральным законом»<sup>5</sup>.

Первым основанием принятия арбитражным судом решения о признании гражданина банкротом, указанным в п. 1 ст. 213.24 ФЗ «О банкротстве», является непредставление в течение срока, установленного ФЗ «О банкротстве» плана реструктуризации долгов гражданина – самим гражданином, конкурсными кредиторами и (или) уполномоченным органом. Следует отметить, что срок представления плана реструктуризации долгов гражданина в действующем ФЗ «О банкротстве» напрямую не закреплен, при его исчислении следует учитывать ряд обстоятельств.

Так, п. 1 ст. 213.12 ФЗ «О банкротстве» устанавливает срок направления *проекта* плана реструктуризации финансовому управляющему, в частности, данный срок не должен превышать десяти дней с даты истечения срока предъявления кредиторами требований к гражданину – согласно п. 2 ст. 213.8 ФЗ «О банкротстве» это два месяца с даты опубликования сообщения о признании обоснованным заявления о признании гражданина банкротом.

Вместе с тем, Пленум Верховного Суда РФ в п. 12 постановления № 45 от 13.10.2015 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие процедур, применяемых в делах о несостоятельности (банкротстве) граждан» (далее по тексту – Постановление Пленума № 45), указывает на то, что сам по себе пропуск десятидневного срока не является препятствием для рассмотрения плана реструктуризации долгов, представленного за его пределами, первым собранием кредиторов, если названный проект направлен и получен до дня проведения собрания и имеется достаточное время для ознакомления заинтересованных лиц с планом и подготовки финансовым управляющим возражений и (или) предложений по нему<sup>6</sup>.

Соответственно, второй срок, который следует учитывать – это срок проведения первого собрания кредиторов, установленный п. 5 ст. 213.12 Закона, ко-

торый указан следующим образом: не ранее, чем через двадцать дней с даты направления конкурсным кредиторам проекта плана реструктуризации долгов гражданина, но не позднее, чем в течение шестидесяти дней со дня истечения двухмесячного срока предъявления кредиторами требований к гражданину.

В итоге, будет ли утвержден план реструктуризации долгов гражданина – зависит от собрания кредиторов, и здесь необходимо отметить, что в случае, если такой план одобрен не будет, по ходатайству лица, участвующего в деле о банкротстве гражданина, может быть предоставлен дополнительный срок на доработку плана реструктуризации долгов, который, согласно п. 2 ст. 213.17 ФЗ «О банкротстве», не может превышать два месяца.

Исходя из анализа норм ФЗ «О банкротстве» в части представления плана реструктуризации долгов гражданина, последний будет считаться непредставленным в срок в следующих случаях:

1. Проект плана реструктуризации долгов гражданина не представлен в течение срока проведения первого собрания кредиторов вообще.

2. Проект плана реструктуризации долгов гражданина представлен финансовому управляющему по истечении десятидневного срока, прошедшего с даты истечения срока предъявления кредиторами требований к гражданину, при этом у заинтересованных лиц недостаточно времени для ознакомления с данным проектом до проведения первого собрания кредиторов и (или) у финансового управляющего недостаточно времени подготовить по нему предложения и (или) возражения.

3. План реструктуризации долгов гражданина не представлен по истечению срока, установленного арбитражным судом по ходатайству лица, участвующего в деле о банкротстве для доработки такого плана.

Представляется, что недостатком рассмотренного выше основания признания гражданина банкротом следует считать его неточность, поскольку понятие «срок представления плана реструктуризации долгов гражданина» в ФЗ «О банкротстве» не раскрыто напрямую и его содержание формируется целой совокупностью норм, ряд которых, при этом, являются диспозитивными.

В качестве следующего основания для признания гражданина банкротом закон называет случай, когда собранием кредиторов не одобрен план реструктуризации долгов гражданина, при этом указывается и исключение – когда арбитражный суд по своей инициативе утверждает неодобренный собранием кредиторов план реструктуризации долгов. Общее правило, закрепленное в данном основании каких-либо вопросов не вызывает – как уже было отмечено выше, собрание кредиторов может как утвердить, так и не одобрить план реструктуризации

<sup>4</sup> Егоров В.Е., Хярм И.В. Банкротство гражданина: вопросы при производстве отдельных процедур // Вестник Псковского государственного университета. Серия: экономика. право. управление. 2015. № 2. С. 166-174.

<sup>5</sup> Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 28.01.2018) // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

<sup>6</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13.10.2015 № 45 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие процедур, применяемых в делах о несостоятельности (банкротстве) граждан» // Российская газета. 2015. № 235.

долгов гражданина. Однако подробнее следует остановиться на исключениях из этого правила.

Первое исключение предусмотрено п. 4 ст. 213.17 ФЗ «О банкротстве» и к нему относятся случаи, когда арбитражный суд утверждает план реструктуризации долгов гражданина, не одобренный собранием кредиторов. Однако арбитражный суд наделен таким правом не во всех случаях, а лишь при наличии определенных условий. Рассматриваемая норма содержит следующую формулировку: «суд вправе утвердить этот план при условии, что его реализация позволяет полностью удовлетворить требования конкурсных кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества гражданина, иные требования конкурсных кредиторов и требования уполномоченного органа, включенные в реестр требований кредиторов, в размере существенно большем, чем конкурсные кредиторы и (или) уполномоченный орган могли бы получить в результате немедленной реализации имущества гражданина и распределения его среднемесячного дохода за шесть месяцев, и указанный размер составляет не менее чем пятьдесят процентов размера требований таких кредиторов и уполномоченного органа».

Следует сказать, что сформулированная таким образом норма не выдерживает никакой критики с точки зрения юридической техники, и при грамматическом толковании вызывает определенные противоречия. Так, план реструктуризации долгов гражданина, не одобренный собранием кредиторов, но утверждаемый судом, должен в результате реализации полностью удовлетворить требования – и если толковать рассматриваемую норму буквально, к таковым требованиям должны относиться *требования конкурсных кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества гражданина, иные требования конкурсных кредиторов и требования уполномоченного органа, включенные в реестр требований кредиторов*, поскольку они даны в перечислении к грамматической основе предложения, без каких-либо дополнительных разделителей. Вместе с тем, после описанного перечисления имеется еще одно условие, которое по своей грамматической конструкции также относится к перечисленным требованиям – *«в размере существенно большем...»*. Таким образом, налицо противоречие: если требования должны быть удовлетворены полностью, то они не могут быть удовлетворены в каком-то ином размере, а равно наоборот – если допускается удовлетворение в каких-то определенных пределах, то оно может быть и не полным.

В результате анализа положений, закрепленных в п. 4 ст. 213.17 ФЗ «О банкротстве», представляется возможным лишь следующее ее толкование, сводимое к двум условиям, которым должен удовлетворять план реструктуризации долгов гражданина, утверждаемый арбитражным судом без одобрения собрания кредиторов:

1. В результате реализации плана требования конкурсных кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества гражданина, должны быть удовлетворены полностью.

2. В результате реализации плана иные требования конкурсных кредиторов и требования уполномоченного органа, включенные в реестр требований кредиторов, должны быть удовлетворены в размере существенно большем, чем конкурсные кредиторы и (или) уполномоченный орган могли бы получить в результате немедленной реализации имущества гражданина и распределения его среднемесячного дохода за шесть месяцев, и указанный размер составляет не менее чем пятьдесят процентов размера требований таких кредиторов и уполномоченного органа.

В связи с существенными недостатками юридической техники, п. 4 ст. 213.17 ФЗ «О банкротстве» следовало бы изменить, и привести его к следующей конструкции: «...суд вправе утвердить этот план при условии, что его реализация *позволяет удовлетворить* требования конкурсных кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества гражданина – *в полном объеме*, а иные требования конкурсных кредиторов и требования уполномоченного органа, включенные в реестр требований кредиторов, – *в размере существенно большем...»*.

При этом, в п. 34 Постановления Пленума № 45 содержится разъяснение, что арбитражный суд должен также учитывать интересы кредиторов, срок исполнения обязательств перед которыми еще не наступил: арбитражный суд не вправе утверждать план реструктуризации долгов гражданина, который хотя и соответствует условиям, указанным в п. 4 ст. 213.17 ФЗ «О банкротстве», но в результате реализации которого гражданин не сможет в будущем рассчитаться с кредиторами, срок исполнения обязательств перед которыми не наступил<sup>7</sup>.

Любопытно и еще одно условие, которое напрямую из закона не следует, но, при этом, отмечается в вышеуказанном постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 45. Так, п. 4 ст. 213.17 ФЗ «О банкротстве» содержит указание на то, что арбитражный суд *вправе* утвердить план реструктуризации долгов гражданина, и подобную формулировку следовало бы расценивать как возможность суда действовать в данных пределах по собственной инициативе. Вместе с тем, п. 29 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 45 указывает, что арбитражный суд вправе утвердить план реструктуризации долгов *по ходатайству лица, участвующего в деле о банкротстве*, что, видимо, следует толковать как невозможность какой-либо инициативы со стороны суда, которая усматривалась из буквального понимания п. 4 ст. 213.17 ФЗ «О банкротстве».

Исходя из изложенного, нельзя не отметить существенного недостатка действующего ФЗ «О банкротстве» в части регулирования вопроса утвержде-

<sup>7</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13.10.2015 № 45 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие процедур, применяемых в делах о несостоятельности (банкротстве) граждан» // Российская газета. 2015. № 235.

ния плана реструктуризации долгов гражданина арбитражным судом, выраженного в отсутствии ряда существенных условий в соответствующих нормах закона, в результате чего данные условия вводятся ненормативно, с помощью постановления Пленума Верховного Суда РФ.

Несмотря на то, что абз. 3 п. 1 ст. 213.24 ФЗ «О банкротстве» допускает лишь одно исключение из рассматриваемого основания признания гражданина банкротом, фактически закон предусматривает еще одно исключение. Так, как было отмечено ранее, при рассмотрении первого основания признания гражданина банкротом, п. 2 ст. 213.17 ФЗ «О банкротстве» допускает, что арбитражный суд, по ходатайству лица, участвующего в деле о банкротстве, может установить срок на доработку плана реструктуризации долгов гражданина, если последний не был одобрен собранием кредиторов. Следует сказать, что в качестве допустимого исключения из рассматриваемого основания, данное положение закона рассматривает и В.С. Бельх<sup>8</sup>.

Тем не менее, абз. 3 п. 1 ст. 213.24 ФЗ «О банкротстве» напрямую названное исключение в себя не включает, и, более того, называя в качестве исключения только случаи, предусмотренный п. 4 ст. 213.17 Закона, не указывает на возможность иных исключений как таковых. Подобная логика законодателя представляется непоследовательной и свидетельствует о несовершенстве юридической техники – что, пусть и с небольшой вероятностью, но может привести к более узкому толкованию нормы, содержащей данное основание и, как следствие, неправильному ее применению арбитражным судом.

Еще одним возможным основанием для признания гражданина банкротом, согласно абз. 4 п. 1 ст. 213.24 ФЗ «О банкротстве» является отмена плана реструктуризации долгов гражданина арбитражным судом. Здесь, соответственно, необходимо проанализировать основания для отмены плана реструктуризации долгов, предусмотренные ст. 213.23 Закона.

Так, план реструктуризации долгов гражданина может быть отменен арбитражным судом при наличии в нем и прилагаемых к нему документах недостоверных сведений. При этом, исходя из ряда положений постановления Пленума Верховного Суда РФ № 45 (например, п. 17, п. 42), иметь в виду следует именно *заведомую* недостоверность сведений, которая, при этом, повлияла или могла повлиять на возможность удовлетворения требований кредиторов. Данное основание, по смыслу п. 1 ст. 213.23 ФЗ «О банкротстве», может применяться судом по собственной инициативе, что нельзя сказать о еще двух возможных основаниях отмены плана реструктуризации долгов.

В частности, по ходатайству кредитора, план реструктуризации долгов гражданина может быть

отменен в случаях, когда гражданин не уведомил кредиторов о следующих обстоятельствах, предусмотренных п. 2 ст. 213.13 закона:

- о фактах привлечения гражданина к административной ответственности за мелкое хищение, умышленное уничтожение или повреждение имущества, неправомерные действия при банкротстве, фиктивное или преднамеренное банкротство;
- об известных гражданину уголовных и административных делах в отношении его, а также о наличии неснятой или непогашенной судимости;
- о принятых решениях о признании гражданина банкротом или об исполненных планах реструктуризации его долгов в течение восьми лет, предшествующих представлению плана реструктуризации долгов гражданина<sup>9</sup>.

Также, кредитор вправе ходатайствовать об отмене плана реструктуризации долгов, если гражданином не исполнено перед ним обязательство в соответствии с условиями такого плана. При этом, согласно абз. 2 п. 2 ст. 213.23 ФЗ «О банкротстве», к такому ходатайству обязательно должны быть приложены доказательства направления копии данного ходатайства должнику. По смыслу абз. 4 п. 2 ст. 213.23 закона, по такому ходатайству план будет отменен арбитражным судом лишь в том случае, если соответствующее обязательство не исполнено гражданином на дату судебного заседания по рассмотрению указанного ходатайства.

Представляется, что основания отмены плана реструктуризации долгов гражданина, изложенные в ст. 213.23 ФЗ «О банкротстве» представлены в должной мере логично, однако их следовало бы несколько детализировать, например, указав для первых двух оснований отмены на наличие конкретных неблагоприятных последствий для кредиторов в результате недобросовестных действий гражданина – тем самым устранив возможность отмены плана реструктуризации долгов гражданина по одним лишь формальным основаниям.

Арбитражный суд может признать гражданина банкротом в случаях, когда производство по делу о банкротстве возобновлено по одному из двух оснований, указанных в абз. 5 п. 1 ст. 213.24 ФЗ «О банкротстве». Первое основание предусмотрено п. 3 ст. 213.29 закона и связано с отменой определения о завершении реструктуризации долгов гражданина или реализации имущества гражданина.

Статья 213.29 ФЗ «О банкротстве» допускает возможность отмены определения о завершении реструктуризации долгов гражданина или реализации его имущества в случаях:

- обращения кредитора, требования которого не были удовлетворены, с заявлением о пересмотре такого определения в общем порядке – в случае выявления фактов сокрытия гражданином имущества

<sup>8</sup> Бельх В.С. Банкротство граждан. Критерии. Статус. Процедуры. Учебно-практическое пособие. М.: Проспект, 2016. С. 98.

<sup>9</sup> Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 28.01.2018) // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

или незаконной передачи гражданином имущества третьим лицам;

- обращения кредитора, которому не было известно о факте сокрытия гражданином имущества или незаконной передачи последним имущества третьим лицам на момент вынесения соответствующего определения арбитражным судом, с заявлением о пересмотре определения в порядке пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам.

Второе основание возобновления производства по делу о банкротстве установлено п. 7 ст. 213.31 ФЗ «О банкротстве» и оно связано с нарушением условий мирового соглашения гражданином. Данное основание реализуется в рамках общих норм ФЗ «О банкротстве», предусматривающих расторжение мирового соглашения по заявлению кредитора в соответствии со ст. 164-166 закона.

Таким образом, исходя из условий применения рассмотренного выше основания признания гражданина банкротом, можно сделать вывод о том, что данное основание полностью связано с недобросовестными действиями со стороны должника и в должной степени позволяет защитить интересы кредиторов – в случаях, когда производство по делу о банкротстве уже было завершено.

Наконец, отдельно следует рассмотреть вопрос о том, что может относиться к иным случаям, которые предусмотрены ФЗ «О банкротстве» и могут являться основанием для признания гражданина банкротом. Сама по себе подобная оговорка, содержащаяся в абз. 6 п. 1 ст. 213.24 закона вполне имеет право на существование и позволяет арбитражному суду более гибко реагировать на возник-

новение каких-либо обстоятельств, которые не попадают под проанализированные выше четыре основания, непосредственно указанные в п. 1 ст. 213.24 ФЗ «О банкротстве», но, при этом, по смыслу закона, должны также влечь признание гражданина банкротом.

Например, к таким «иным случаям», следует относить случаи смерти гражданина-должника – что, согласно абз. 3 п. 1 ст. 223.1 ФЗ «О банкротстве», влечет вынесение арбитражным судом решения о признании гражданина банкротом и введение процедуры реализации имущества гражданина. Следует заметить, что данное основание применяется арбитражными судами на практике и вполне справедливо обосновывается ссылкой на абз. 6 п. 1 ст. 213.24 ФЗ «О банкротстве»<sup>10</sup>.

Таким образом, резюмируя проведенное исследование оснований признания гражданина банкротом арбитражным судом, следует отметить, что с точки зрения содержания все основания представлены в достаточной мере логично и отвечают целям защиты интересов кредиторов, сохраняя при этом, и баланс интересов гражданина-должника. Вместе с тем, были выявлены недостатки формы изложения данных оснований, некоторые из которых восполнены разъяснениями, данными в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации, что, впрочем, также нельзя считать достаточным способом устранения недостатков действующего законодательства. Более того, некоторые недостатки изложения норм закона в этой части являются существенными и требуют внесения соответствующих изменений в действующий ФЗ «О банкротстве».

#### Библиографический список

1. Белых В.С. Банкротство граждан. Критерии. Статус. Процедуры. Учебно-практическое пособие. – М.: Проспект, 2016. – 127 с.
2. Карелина С.А., Фролов И.В. Институт банкротства граждан в РФ: достоинства и недостатки правовой модели регулирования // Сборник научно-практических статей III Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом» (М., 2016 г.) / Отв. ред. С.Д. Могилевский, М.А. Егорова. – М.: ЮСТИЦИНФОРМ, 2016. – 590 с.
3. Егоров В.Е., Хярм И.В. Банкротство гражданина: вопросы при производстве отдельных процедур // Вестник Псковского государственного университета. Серия: экономика, право, управление. – 2015. – № 2. – С. 166-174.

**Рецензент:** Ефимцева Т.В., заведующий кафедрой предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

<sup>10</sup> Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 20 марта 2017 года по делу № А51-20117/2016 о признании несостоятельным (банкротом) Мининковой В.Н. // СПС «КонсультантПлюс».

---

## ЯНЕВА РИММА РУСТАМОВНА

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

### ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ ДЕЛ ПО СПОРАМ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

## YANEVA RIMMA RUSTAMOVNA

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

### PROCEDURAL FEATURES OF CONSIDERATION BY COURTS OF CASES ON DISPUTES ON CONSUMER PROTECTION

**Аннотация.** В статье автором анализируются процессуальные особенности возбуждения, подготовки и рассмотрения судами общей юрисдикции дел о защите прав потребителей. Отдельное внимание автор уделяет вопросам о видах исков о защите прав потребителей, особенностям досудебных процедур, направленных на урегулирование спора, а также подготовки дела и его разбирательству.

**Ключевые слова:** судебное разбирательство, права потребителей.

**Review.** In the article the author analyzes the procedural aspects of initiation, drafting and review of courts of General jurisdiction of cases on protection of consumer rights. Separate attention is paid to questions about the types of lawsuits to protect the rights of consumers, peculiarities of pre-trial procedures aimed at resolving the dispute, as well as the preparation of the case and its proceedings.

**Keywords:** trial, the rights of consumers.

Судебная защита является универсальной правовой гарантией осуществления гражданских прав. Исследование и детальный анализ процессуальных особенностей рассмотрения и разрешения отдельных категорий гражданских дел, в частности, связанных с защитой прав потребителей, способствует повышению не только качества гражданского судопроизводства по ним, но и эффективности правовой охраны субъектов потребительских отношений. Анализ судебной практики по спорам, связанным с защитой прав потребителей, подтверждает наличие определенных сложностей в применении норм не только материального, но и процессуального права.

Спорные субъективные права в случае их нарушения, как правило, защищаются в судебном порядке путем предъявления искового требования. Следует отличать категорию исков о защите прав потребителей от иных требований, которые не направлены на восстановление прав потребителей, но связаны с ними. В частности, в ряде случаев судам приходится решать вопрос о том, распространяется ли на определенную категорию рассматриваемых дел законодательство о защите прав потребителей. Решение этого вопроса имеет практическое значение, поскольку законодательство о защите прав потребителей позволяет судам применить к ответчикам дополнительные меры ответственности в виде неустойки, штрафа, компенсации морального вреда, взыска-

ния с них процентов за пользование чужими денежными средствами на особых условиях, а также допускает только ограниченное применение ст. 333 ГК РФ<sup>1</sup>.

Одной из особенностей действующего законодательства о защите прав потребителей является отсутствие в нем исчерпывающего перечня отношений, на которые оно распространяется. Тем не менее, анализ судебной практики показывает, что к искам о защите прав потребителей относятся требования, вытекающие из договоров розничной купли-продажи; аренды, включая прокат; найма жилого помещения, в том числе социального найма, в части выполнения работ, оказания услуг по обеспечению надлежащей эксплуатации жилого дома, в котором находится данное жилое помещение, по предоставлению или обеспечению предоставления нанимателю необходимых коммунальных услуг, проведению текущего ремонта общего имущества многоквартирного дома и устройств для оказания коммунальных услуг (п. 2 ст. 676 ГК РФ); подряда (бытового, строительного, подряда на выполнение проектных и изыскательских работ, на техническое обслуживание приватизированного, а также другого жилого помещения, находящегося в собственности граждан); перевозки граждан, их багажа и грузов; комиссии; хранения; из договоров на оказание финансовых услуг, направленных на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных

---

<sup>1</sup> См.: Агафонова Н.Н. О некоторых спорных вопросах, разрешаемых судом при осуществлении защиты прав потребителей // Судья. 2014. № 1. СПС «Консультант Плюс», 2018.

нужд потребителя — гражданина, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, в том числе предоставление кредитов, открытие и ведение счетов клиентов — граждан, осуществление расчетов по их поручению, услуги по приему от граждан и хранению ценных бумаг и других ценностей, оказание им консультационных услуг; и других договоров, направленных на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. С 20 декабря 1999 г. к отношениям, регулируемым законодательством о защите прав потребителей, отнесены возникающие из договора банковского вклада, в котором вкладчиком является гражданин, и других договоров, направленных на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности<sup>2</sup>.

Таким образом, основным критерием отграничения дел, связанных с защитой прав потребителей, от других, является то, что предметом судебного разбирательства выступают отношения между гражданином, имеющим намерение заказать или приобрести либо заказывающим, приобретающим или использующим товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, с одной стороны, и организацией либо индивидуальным предпринимателем, производящими товары для реализации потребителям, реализующими товары потребителям по договору купли-продажи, выполняющими работы и оказывающими услуги потребителям по возмездному договору, — с другой.

Для защиты в судебном порядке интересов неопределенного круга потребителей Законом о защите прав потребителей предусмотрены специальные процессуальные средства защиты:

- иск о прекращении противоправных действий изготовителя (продавца, исполнителя, импортера) в отношении неопределенного круга потребителей (ст. 46);

- иск о ликвидации организации - продавца, изготовителя, исполнителя (прекращении деятельности индивидуального предпринимателя) за грубые или неоднократные нарушения прав потребителей, предусмотренных законодательством о защите прав потребителей (ст. 40)<sup>3</sup>.

В зависимости от содержания, можно выделить следующие иски о защите прав потребителей: 1) иски о присуждении, к которым относятся требования потребителей о взыскании определенных денежных сумм (неустойки, убытков, вреда, в том числе морального, понесенных расходов, уплаченных сумм и т.п.); 2) иски о признании - в частности, требования о недействительности ничтожной сделки,

например - о признании потребительского кредитного договора недействительным; 3) преобразовательные иски — о возложении на ответчика обязанности устранить допущенное нарушение прав потребителя, выполнить его определенные требования, не препятствовать осуществлению конкретных прав, прекратить противоправные действия и так далее. Их особенность состоит в том, что судебное решение по ним имеет специфичное материально - правовое действие — правоизменяющее или правопрекращающее. Поскольку ст. 12 ГК РФ к способам защиты гражданских прав относит прекращение или изменение материального правоотношения, существование конститутивных исков не должно отрицаться.

Однако следует отметить, что в общем виде классификация исков о защите прав потребителей, как и любая другая, носит условный характер, что связано, как правило, с множественностью требований заинтересованных лиц.

В судебной практике довольно редко встречаются споры, которые однозначно можно было бы отнести к конкретному виду исков, поскольку, как правило, в одном деле о защите прав потребителей соединяются несколько исковых требований истца. Например, В. обратилась в суд с иском к СНТ «Солнечная поляна» об обязанности восстановить подачу электроэнергии на земельный участок и о компенсации морального вреда. Требования истец мотивировала тем, что является собственником указанного земельного участка в СНТ «Солнечная поляна». 1 августа 2010 г. между сторонами был заключен договор на оказание услуг по подаче электрической энергии в пределах потребляемой мощности. В нарушение условий указанного договора ответчик прекратил подачу электроэнергии. Решением Емельяновского районного суда Красноярского края от 01.08.2012 исковые требования В. удовлетворены частично: на ответчика возложена обязанность восстановить подачу электроэнергии, в иске о компенсации морального вреда истце отказано<sup>4</sup>.

Следует отметить, что нередко первоначальным этапом разрешения возникшего конфликта между потребителем и его контрагентом выступает досудебный порядок разрешения спора. Суть такого способа урегулирования спора заключается в праве потребителя предъявить требования о защите нарушенного права непосредственно продавцу (изготовителю, исполнителю), не обращаясь с иском в суд. Тем не менее, Закон о защите прав потребителей не предусматривает обязательный досудебный порядок урегулирования рассматриваемых споров. Последний предусмотрен с целью побудить стороны самостоятельно урегулировать возникшие разногласия, а продавца (изготовителя, исполнителя) - добровольно удовлетворить обоснованные требования потребителя, позволяя быстро восстановить нарушенное

<sup>2</sup> См.: Споры о защите прав потребителей. URL: <http://8.kst.msudrf.ru> (дата обращения: 02.02.2018).

<sup>3</sup> См.: Самсонова М.В. Защита интересов в гражданском судопроизводстве (на примере дел о защите прав потребителей) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 9. СПС «Консультант Плюс», 2018.

<sup>4</sup> См.: Бугаенко Н.В., Кратенко М.В. Судебная практика по гражданским делам. Споры о защите прав потребителей. М.: «Юстициформ», 2013// СПС «Гарант», 2018.

право. Однако предъявление требований продавцу (изготовителю, исполнителю) не лишает потребителя права заявить иск в суд, если продавец (изготовитель, исполнитель) откажется добровольно удовлетворить его требования<sup>5</sup>.

Вместе с тем, в некоторых случаях несоблюдение претензионного порядка может послужить основанием для возвращения искового заявления (ст. 135 ГПК РФ). Например, обязательный претензионный порядок установлен транспортными уставами и кодексами в случае споров, вытекающих из договоров перевозки пассажиров, их багажа и грузов. Закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» также устанавливает обязательный претензионный порядок предъявления требований к качеству туристского продукта<sup>6</sup>.

В качестве особой досудебной процедуры может применяться медиация - это способ урегулирования споров при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения. В соответствии с положениями Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», медиатор - независимое физическое лицо, привлекаемое сторонами в качестве посредника для урегулирования спора путем содействия заключению медиативного соглашения. В отличие от третейских судей (арбитров), медиаторы не выносят решения по существу спора, а способствуют конструктивному диалогу между сторонами в целях достижения оптимального, взаимовыгодного для обеих сторон результата разрешения правового конфликта. В практике разрешения указанных споров зачастую активную роль играют различные общественные объединения потребителей, функционирующие на основе ст. 45 Закона РФ «О защите прав потребителей».

В исковом заявлении о защите права потребителя должны быть указаны: наименование суда, в который подается заявление; наименование истца (потребителя), его место жительства, наименование представителя и его адрес, если заявление подается последним; наименование ответчика, его место жительства или, если ответчиком является организация, ее место нахождения; в чем заключается нарушение либо угроза нарушения прав, свобод или законных интересов потребителя и его требования; обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, и доказательства, подтверждающие эти обстоятельства; цена иска, если он подлежит оценке, а также расчет взыскиваемых или оспариваемых денежных сумм; сведения о соблюдении досудебного порядка урегулирования спора, если это установлено федеральным законом или предусмотрено договором сторон; перечень прилагаемых к заявлению документов.

Согласно ст. 17 Закона РФ «О защите прав потребителей» потребители по искам, связанным с

нарушением их прав, а также уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) по искам, предъявляемым в интересах потребителя, группы потребителей, неопределенного круга потребителей, освобождаются от уплаты государственной пошлины в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах. В соответствии с п. 3 ст. 17 Закона РФ «О защите прав потребителей» и подп. 4 п. 2 и п. 3 ст. 333.36 Налогового кодекса РФ потребители освобождаются от уплаты государственной пошлины по всем искам, связанным с нарушением их прав, если цена иска не превышает 1 000 000 рублей. В случае если цена иска превышает эту сумму, потребитель уплачивает государственную пошлину в сумме, исчисленной в соответствии с подп. 1 п. 1 ст. 333.19 Налогового кодекса РФ и уменьшенной на сумму государственной пошлины, подлежащей уплате при цене иска 1 000 000 рублей.

В литературе анализируется вопрос о возможности принятия и рассмотрения судами повторных исков потребителей. В целом, в силу п. 2 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ исключается возможность повторного предъявления и рассмотрения тождественного иска, если по данному требованию ранее было вынесено решение, вступившее в законную силу, либо определение суда о прекращении производства по делу. Если тождественность иска с ранее рассмотренными требованиями выявлена после принятия искового заявления к производству, суд прекращает производство по делу (ст. 220 ГПК РФ). Достаточную долю в судебной практике в общей массе повторных исков по делам о защите прав потребителей с принятием постановлений Пленума Верховного Суда РФ № 17 составили заявления, в которых граждане - потребители просили довызвать с исполнителя неустойку либо штраф, когда данный вопрос не был решен при рассмотрении потребительского спора по существу.

Единообразной практики по рассмотрению подобных требований потребителей не сложилось. Одни суды отказывали в принятии иска либо прекращали производство по делу, а другие - рассматривали подобные требования по существу. Например, А. обратился в суд с иском к МУ «Отдел строительства и капитального ремонта» Тутаевского муниципального района Ярославской области о взыскании штрафа за неисполнение в добровольном порядке требований потребителя. В обоснование иска указал, что заключил с ответчиком (застройщиком) договор об участии в долевом строительстве квартиры, по условиям которого квартира должна быть передана участнику в 3-м квартале 2007 г. В связи с допущенной застройщиком просрочкой решениями Фрунзенского районного суда г. Ярославля от 11.12.2008, 10.06.2009, 12.10.2009, 26.07.2010, 11.08.2011 в пользу истца с ответчика были взысканы неустойки за нару-

<sup>5</sup> См.: Гришаев С.П. «Защита прав потребителей» // СПС «Консультант Плюс», 2018.

<sup>6</sup> Более подробно, см.: Чельшев М.Ю., Д.Х. Валеев. О совершенствовании судебного и внесудебного порядков защиты прав потребителей // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 5. СПС «Гарант», 2018.

шение сроков передачи объекта участнику долевого строительства за различные периоды, расторгнут договор долевого участия, взыскана сумма, внесенная по договору, и компенсация морального вреда. Указанные решения вступили в законную силу. В то же время вопрос о взыскании с застройщика штрафа, предусмотренного п. 6 ст. 13 Закона РФ «О защите прав потребителей», судами ранее не разрешался. Определением Фрунзенского районного суда г. Ярославля от 12.09.2012 производство по делу по иску А. к МУ «Отдел строительства и капитального ремонта» Тутаевского муниципального района Ярославской области о взыскании штрафа прекращено. Апелляционным определением Ярославского областного суда от 18.10.2012 по делу № 33-5611 указанное определение оставлено без изменения, частная жалоба А. - без удовлетворения, с указанием следующих мотивов.

В соответствии с п. 6 ст. 13 Закона РФ «О защите прав потребителей» при удовлетворении судом требований потребителя, установленных законом, суд взыскивает с изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) за несоблюдение в добровольном порядке удовлетворения требований потребителя штраф в размере 50 % от суммы, присужденной судом в пользу потребителя. Таким образом, требования о взыскании штрафа не являются самостоятельным иском, а производны от требований о защите прав потребителя, которые судами были разрешены. В этой связи вывод суда первой инстанции о прекращении производства по делу на основании ст. 220 ГПК РФ является правильным<sup>7</sup>.

Тем не менее, требования о взыскании неустойки за просрочку удовлетворения требований потребителя или компенсации морального вреда, хотя и сопутствуют другим основным способам защиты прав потребителей - об устранении недостатков, о возврате уплаченной по договору цены, но в силу ст. 12 ГК РФ являются самостоятельными способами защиты. С учетом отсутствия в гражданском процессуальном законодательстве специальных норм относительно судьбы подобных производных или сопутствующих требований в случае вынесения решения по основному требованию либо прекращения производства по делу в связи с утверждением мирового соглашения, следует согласиться с мнением том, что данные требования (о взыскании неустойки или компенсации морального вреда потребителю) подлежат рассмотрению по существу. Так, М. обратилась с иском к ООО «ФСК «Готика» о взыскании неустойки в размере 100 000 руб. Требования она мотивировала тем, что 19.12.2007 заключила с ответчиком договор долевого участия в строительстве жилого дома. После передачи объекта долевого строительства (квартиры) были выявлены многочисленные недостатки, в связи с чем истица обратилась к ответчику

с претензией от 04.05.2009 об устранении недостатков, а в последующем предъявила иск к ответчику о возмещении расходов на устранение недостатков. Определением Железнодорожного районного суда г. Красноярска от 28.05.2010 по делу было утверждено мировое соглашение, по условиям которого ответчик возмещает истце стоимость ремонта квартиры.

В новом исковом заявлении М. просила взыскать с ответчика неустойку за просрочку удовлетворения ее претензии от 04.05.2009 за период с 15.05.2009 по 30.05.2010 (дата фактического исполнения мирового соглашения). Размер неустойки за указанный период, исчисленный из суммы 351034,50 руб. (цена устранения недостатков), составил 3959663,52 руб., но не выше цены работ, т.е. 351034,50 руб. В исковом заявлении М. самостоятельно снизила размер неустойки и просила взыскать с ответчика 100000 руб. Решением Советского районного суда г. Красноярска от 13.11.2012 по делу № 2-3189/12 исковые требования М. удовлетворены частично, в пользу истицы взыскана неустойка в размере 20 000 руб. и штраф за отказ удовлетворить требования потребителя в добровольном порядке в сумме 10000 руб. Уменьшая размер неустойки до 20 000 руб., суд сослался на имеющееся в деле ходатайство ответчика, положения ст. 333 ГК РФ о компенсационной природе неустойки, а также то обстоятельство, что ранее между сторонами было заключено мировое соглашение по спору об устранении недостатков квартиры, которое ответчиком фактически исполнено. Апелляционным определением Красноярского краевого суда от 06.02.2013 указанное решение оставлено без изменения<sup>8</sup>.

Суд в течение пяти дней со дня поступления искового заявления обязан рассмотреть вопрос о его принятии к производству суда. Согласно ст. 147 ГПК РФ после принятия заявления судья выносит определение о подготовке дела к судебному разбирательству и указывает действия, которые следует совершить сторонам, другим лицам, участвующим в деле, и сроки совершения этих действий для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ № 11 от 24 июня 2008 г. «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» (далее - постановление Пленума Верховного Суда РФ № 11), соблюдение требований закона о проведении надлежащей подготовки гражданских дел к судебному разбирательству является одним из основных условий правильного и своевременного их разрешения. Непроведение либо формальное проведение подготовки дел к судебному разбирательству, как правило, приводит к отложению судебного разбирательства, волоките, а в ряде случаев и к принятию необоснованных решений.

Дела, связанные с защитой прав потребителей, представляют определенную сложность, которая свя-

<sup>7</sup> См.: Бугаенко Н.В., Кратенко М.В. Указ. соч. // СПС «Гарант», 2018.

<sup>8</sup> См.: Бугаенко Н.В., Кратенко М.В. Указ. соч. // СПС «Гарант», 2018.

зана, в частности, со сбором доказательств, установлением круга лиц, участвующих в деле, а также с особенностями применяемого материального законодательства.

Определенную специфику при подготовке дел, связанных с защитой прав потребителей, представляет установление круга доказательств, необходимых для подтверждения или опровержения обстоятельств, имеющих значение для всестороннего полного и объективного рассмотрения спора. В соответствии с п. 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 11, доказательства представляются лицами, участвующими в деле с учетом характера правоотношений сторон и нормы материального права, регулирующей спорные правоотношения<sup>9</sup>.

Так, в научной литературе отмечается, что суды нередко испытывают затруднения при разрешении вопроса о том, на ком лежит обязанность доказывания факта наличия или отсутствия в товаре, работе, услуге признаков существенного недостатка, хотя ответ на этот вопрос и вытекает логически из норм Закона РФ «О защите прав потребителей», но не является столь очевидным, и потому вызывает затруднения. При продаже товара, выполнении работы, оказании услуги ненадлежащего качества распределение обязанности доказывания зависит от того, был ли установлен на товар, работу, услугу гарантийный срок, а также от времени обнаружения недостатков (п. 6 ст. 18 и другие статьи Закона РФ «О защите прав потребителей»; п. 28 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 17). Однако от изложенных выше обстоятельств зависит распределение бремени доказывания лишь двух фактов, а именно: времени обнаружения недостатка и причин его возникновения.

В случае обнаружения недостатка, в течение гарантийного срока ответчику в целях освобождения от ответственности надлежит доказать, что недостаток возник, во-первых, после передачи товара потребителю, принятия потребителем результата работы, услуги и, во-вторых, вследствие нарушения потребителем правил использования, хранения или транспортировки товара, использования результата работы (услуги), действий третьих лиц или непреодолимой силы (абз. 2 п. 6 ст. 18; абз. 2 п. 4 ст. 29 Закона РФ «О защите прав потребителей»). Если же недостаток обнаружен по истечении гарантийного срока либо гарантийный срок на товар, результат работы (услугу) вообще не устанавливался, то бремя доказывания времени и причин возникновения недостатка перекладывается на потребителя. В этом случае потребитель должен доказать, что недостаток возник либо до передачи товара, принятия работы (услуги), либо по причинам, возникшим до этого момента (абз. 1 п. 6 ст. 18; п.п. 5 и 6 ст. 19; абз. 1 п. 4, п.п. 5 и 6 ст. 29 Закона РФ «О защите прав потребителей»). При этом в указанном законе не акцентируется внимание на том, кто именно должен доказывать нали-

чие или отсутствие признаков существенного недостатка в товаре (работе, услуге). Здесь необходимо указать на норму п. 4 ст. 13 Закона, устанавливающую общее правило, в силу которого бремя доказывания обстоятельств, освобождающих от ответственности, возлагается на обязанных перед потребителем лиц. Значит, и доказывание факта отсутствия признаков существенного недостатка как обстоятельства, освобождающего изготовителя, исполнителя, продавца, импортера и других лиц от ответственности, также является их обязанностью. Изложенное не означает, конечно, признания пассивности потребителя и допустимости его голословных утверждений о наличии в товаре, работе, услуге существенного недостатка. Большинство признаков существенного недостатка невозможно установить без акта экспертизы, поэтому в случае спора о причинах возникновения недостатка товара продавец (изготовитель) и другие лица, обязанные перед потребителем, должны провести экспертизу товара, на которой вправе присутствовать потребитель (абз. 3 п. 5 ст. 18 Закона РФ «О защите прав потребителей»). В соответствии со ст. 79 ГПК РФ уклонение потребителя от проведения экспертизы (например, непредставление товара на экспертизу) может повлечь для него неблагоприятные последствия.

Кроме того, на некоторые признаки существенного недостатка невозможно сослаться, не сделав попытку устранить их и не получив соответствующего заключения уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя. К таким признакам относятся: несоразмерность затрат времени, необходимого для устранения недостатка; проявление недостатка вновь после его устранения. Данное обстоятельство также требует от потребителя активных действий.

Таким образом, хотя Закон РФ «О защите прав потребителей» не возлагает на потребителя обязанность доказывать наличие в товаре (работе, услуге) признаков существенного недостатка, однако фактически последний вынужден это делать<sup>10</sup>.

К обстоятельствам, освобождающим исполнителя от ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязательства, которые последний должен доказать, относятся: - непреодолимая сила и иные основания, предусмотренные законом (п. 4 ст. 13 Закона РФ «О защите прав потребителей»); - непреодолимая сила или нарушения потребителем правил пользования результатами работы, услуги (ст. 1098 ГК РФ, п. 5 ст. 14 Закона); - вина потребителя (п. 6 ст. 28 Закона); - возникновение недостатков в отношении работы (услуги), на которую установлен гарантийный срок, после принятия работы (услуги) потребителем вследствие нарушения им правил использования результата работы (услуги), действий третьих лиц или непреодолимой силы (п. 4 ст. 29 Закона). Исключения составляют требования,

<sup>9</sup> О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 11 от 24 июня 2008 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 9.

<sup>10</sup> См.: Агафонова Н.Н. Указ. соч. // СПС «Консультант Плюс», 2018.

связанные с обнаружением недостатков товаров (работ, услуг), в отношении которых продавцом (исполнителем) был установлен гарантийный срок. В подобных случаях распределение обязанностей по доказыванию зависит от времени обнаружения недостатков и предъявления соответствующих претензий потребителем (п. 6 ст. 18, п.п. 5, 6 ст. 19, п.п. 4, 5, 6 ст. 29 Закона РФ «О защите прав потребителей»).

При предъявлении требований, связанных с продажей товара ненадлежащего качества потребитель должен: а) доказать факт приобретения товара в соответствующем торговом месте; б) подтвердить ненадлежащее качество приобретенного товара, если при продаже оно не было оговорено продавцом; в) - подтвердить факт обращения в магазин с просьбой о выполнении требований, указанных в ст. 18 Закона РФ «О защите прав потребителей». Также подлежат доказыванию: 1) факт отказа руководителем или иным должностным лицом торгового места произвести указанные выше действия; 2) наличие гарантийного срока (срока годности) для этого товара; 3) дата уведомления потребителем продавца о недостатке товара (уведомление должно быть в пределах гарантийного срока товара); 4) наличие понесенных потребителем убытков вследствие приобретения товара ненадлежащего качества; 5) иные обстоятельства в конкретном случае<sup>11</sup>.

В отношении предоставленных услуг потребитель доказывает: а) факт выполнения услуг соответствующей организацией или лицом; б) факт нарушения сроков выполнения услуг или ненадлежащего качества выполненной работы; в) факт обращения к исполнителю с предостережением о возможном нарушении сроков выполнения работы, если становится очевидным, что она не будет выполнена в срок; г) факт обращения к исполнителю с просьбой о выполнении последствий нарушения исполнителем сроков выполнения работ; д) факт обращения к исполнителю с просьбой о выполнении последствий ст. 29 Закона РФ «О защите прав потребителей» при обнаружении недостатков выполненной работы. Также подлежит доказыванию факт отказа исполнителем произвести указанные выше действия. Суд, в свою очередь, выясняет: а) гарантийный срок выполненной работы; б) причины несоблюдения исполнителем срока выполнения работы, произошло ли несоблюдение сроков вследствие непреодолимой силы или вины потребителя; в) причины недостатков выполненной работы (услуги), произошло ли это после принятия работы потребителем вследствие нарушения им правил использования результата работы (услуги), действий третьих лиц или непреодолимой силы; г) даты начала и окончания выполнения работы, дата уведомления потребителем исполнителя о нарушении срока или обнаружении недостатков выполненной работы; д) наличие понесенных потребителем убытков

вследствие нарушения срока выполнения работы или недостатка выполненной работы; е) иные обстоятельства в соответствии с конкретными Правилами оказания услуг<sup>12</sup>.

Что же касается исковых требований о компенсации морального вреда, отмечает Е.Е. Алехина, то ни законодательство, ни разъяснения Верховного Суда РФ прямо не называют перечень фактов, которые могут свидетельствовать о нравственных и физических страданиях и переживаниях гражданина. Только суд при рассмотрении конкретного дела может сделать вывод о том, что гражданину был причинен моральный вред, то есть признать определенные фактические обстоятельства (например, ухудшение состояния здоровья, вызванное длительной задержкой рейса), имеющими юридическое значение. Данные обстоятельства включаются в предмет доказывания по общим правилам процессуального законодательства<sup>13</sup>.

Дела о защите прав потребителей рассматриваются и разрешаются судом в порядке искового производства до истечения двух месяцев со дня поступления заявления в суд, а мировым судьей - одного месяца со дня принятия заявления к производству.

Разбирательство гражданского дела происходит в судебном заседании с обязательным извещением лиц, участвующих в деле, о времени и месте заседания по правилам гл. 15 ГПК РФ. Согласно ст. 56 ГПК РФ каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений, если иное не предусмотрено федеральным законом. В частности, в соответствии с п. 5 ст. 14 Закона РФ «О защите прав потребителей» изготовитель (исполнитель, продавец) освобождается от ответственности, если докажет, что вред причинен вследствие непреодолимой силы или нарушения потребителем установленных правил использования, хранения или транспортировки товара (работы, услуги).

По общему правилу обязанность доказывания обстоятельств, освобождающих от ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязательства, лежит на продавце (изготовителе, исполнителе, уполномоченной организации или уполномоченном индивидуальном предпринимателе, импортере) (п. 4 ст. 13, п. 5 ст. 14, п. 6 ст. 28 Закона РФ «О защите прав потребителей»). Исключение составляют случаи продажи товара (выполнения услуги) ненадлежащего качества, когда распределение бремени доказывания зависит от того, был ли установлен на товар (работу, услугу) гарантийный срок, а также от времени обнаружения недостатков (п. 6 ст. 18, п. 5, 6 ст. 19, п.п. 4-6 ст. 29 Закона РФ «О защите прав потребителей»). В случаях если сторона в силу объективных причин (например, тяжелая болезнь, отдаленность места жительства и плохое транспортное сообще-

<sup>11</sup> См.: Справочник по доказыванию в гражданском судопроизводстве / Под ред. д.ю.н., проф. И.В. Решетниковой. М.: Норма, 2005. С. 97.

<sup>12</sup> См.: Указ. соч. С. 100.

<sup>13</sup> См.: Алехина Е.Е. Процессуальные аспекты рассмотрения дел о защите прав потребителей в сфере оказания услуг: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб, 2007. С. 13.

щение) испытывает затруднения в сборе необходимых доказательств, суд оказывает ей помощь в представлении тех или иных документов, истребуя их от соответствующих лиц<sup>14</sup>.

На основе анализа судебной практики Е.Е. Алехина высказывает предположение о целесообразности установления специальных правил распределения обязанности доказывания для споров, возникающих в сфере услуг связи и медицинских услуг. В частности, автор предлагает возложить обязанности по доказыванию на ответчика, имеющего широкие возможности по сбору доказательств своего добросовестного исполнения услуги в сравнении с потребителем<sup>15</sup>.

При рассмотрении и разрешении дел о защите прав потребителей по существу, суду следует предложить истцу и ответчику представить доказательства, необходимые для всестороннего, полного и объективного выяснения действительных обстоятельств возникшего спора. В целом, в делах о защите прав потребителей используются все виды доказательств: письменные, вещественные, свидетельские показания, заключения экспертов, объяснения сторон и третьих лиц, аудио- и видеозаписи. Как правило, в первую очередь, должны быть представлены и исследованы документы, устанавливающие характер взаимоотношений сторон, их права и обязанности (договор, квитанция, квитанция-обязательство, квитанция-заказ, транспортная накладная, расчет убытков, которые, по мнению истца, должны быть возмещены ответчиком, и другие документы)<sup>16</sup>.

Например, необходимыми доказательствами по делу о защите права потребителя в случае продажи ему товара ненадлежащего качества являются: а) документ, подтверждающий покупку товара в соответствующем торговом месте. В соответствии со ст. 18 Закона РФ «О защите прав потребителей» отсутствие у потребителя кассового или товарного чека либо иного документа, удостоверяющих факт и условия покупки товара, не является основанием для отказа в удовлетворении его требований. Однако на потребителя возлагается обязанность доказать, что именно в этом торговом месте был куплен товар. Подобным доказательством могут служить: отметки о продаже в паспорте товара, договор купли-продажи, квитанция, транспортная накладная; б) заключение специалиста. В случае если при рассмотрении спора в суде возникли вопросы, для разрешения которых требуются специальные познания, по ходатайству любой из сторон судом может быть назначена экспертиза; в) заключение мастерской гарантийного обслуживания об установленных неисправностях в технически сложных товарах; г) претензия потребителя

ответчику с указанными требованиями с отметкой, подтверждающей факт вручения претензии продавцу; д) ответ на претензию. По общим правилам гражданского права срок, в течение которого ответчик должен дать письменный ответ, устанавливается в один месяц; е) доказательства, подтверждающие убытки потребителя от использования товара ненадлежащего качества<sup>17</sup>.

По делу, связанному с предоставленными потребителю услугами, необходимыми доказательствами являются: а) документ, подтверждающий выполнение указанной работы (оказанной услуги) исполнителем. Подобным доказательством могут служить договор об оказании услуг, выполнении работы; квитанция; транспортная накладная; б) надлежаще оформленный акт об объеме выполненной работы с указанной в договоре датой окончания выполнения работы (оказания услуги) (при доказывании нарушения исполнителем сроков выполнения работы). Для установления даты начала и окончания выполнения работы представляется акт о начале работы и акт о завершении выполнения работы; в) заключение специалиста о недостатках выполненной работы. В случае если при рассмотрении спора в суде возникли вопросы, для разрешения которых требуются специальные познания, по ходатайству любой из сторон судом может быть назначена экспертиза; г) претензия к исполнителю работы по выполнению требований Закона (при нарушении сроков или обнаружении недостатков выполненной работы) с отметкой, подтверждающей факт вручения претензии исполнителю работы; д) ответ на претензию исполнителя; е) доказательства, подтверждающие убытки потребителя вследствие нарушения срока выполнения работы или недостатка выполненной работы<sup>18</sup>.

Оценка доказательств осуществляется судом по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств, и никакие доказательства не имеют для него заранее установленной силы (ст. 67 ГПК РФ). Закон РФ «О защите прав потребителей», равно как и процессуальное законодательство, не устанавливает специальных правил о допустимости тех или иных доказательств в делах, связанных с нарушением прав потребителей. Договор, заключенный между заказчиком и исполнителем, также не может ограничивать стороны в средствах и способах доказывания обстоятельств по делу.

При возникновении в процессе рассмотрения дела вопросов, требующих специальных знаний в различных областях науки, техники и т.д., суд назначает экспертизу, проведение которой может быть поруче-

<sup>14</sup> См., также: Данилишев Р.А. Актуальные вопросы защиты прав потребителей при выполнении работ (оказании услуг) / «Арбитражный и гражданский процесс». 2016. № 5. СПС «Консультант Плюс», 2018.

<sup>15</sup> См.: Алехина Е.Е. Указ. соч. С. 13-14.

<sup>16</sup> См.: Гафарова Г.Р. Защита прав потребителей: учебное пособие (под ред. З.М. Фаткудинова). 4-е изд., доп. и перераб. М.: Юстицинформ, 2011. СПС «Гарант», 2018.

<sup>17</sup> См.: Справочник по доказыванию в гражданском судопроизводстве / Под ред. д.ю.н., проф. И.В. Решетниковой. М., «Норма», 2005. С. 98.

<sup>18</sup> См.: Справочник по доказыванию в гражданском судопроизводстве / Под ред. д.ю.н., проф. И.В. Решетниковой. М., «Норма», 2005. С. 101.

но судебно-экспертному учреждению, конкретному эксперту или нескольким экспертам (ст. 79 ГПК РФ). Лица, участвующие в деле, вправе представить суду вопросы, подлежащие разрешению при проведении экспертизы. Окончательный круг вопросов, по которым требуется заключение эксперта, определяется судом. Отклонение предложенных вопросов суд обязан мотивировать.

Также следует отметить, что часто в рамках судебного разбирательства по делу о защите прав потребителя входит разрешение не только имущественных, но и неимущественных требований, в частности - возмещение морального вреда.

Под моральным вредом понимаются физические или нравственные страдания, причиненные гражданину действиями, нарушающими его личные неимущественные права и другие нематериальные блага (ст. 151 ГК РФ). Для возникновения у потребителя права на компенсацию морального вреда необходимо одновременное наличие следующих условий: претерпевание гражданином морального вреда, т.е. физических или нравственных страданий; противоправное действие (бездействие) причинителя вреда, нарушающее принадлежащие гражданину неимущественные права или посягающее на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага; причинная связь между противоправным действием (бездействием) и моральным вредом; вина причинителя вреда.

Обязанность доказывать отсутствие вины лежит на причинителе морального вреда. Он может быть также освобожден от ответственности, если докажет, что моральный вред причинен нарушением прав потребителя, вызванных действием непреодолимой силы.

Доказательствами морального вреда, как правило, являются медицинские документы, показания свидетелей и другие. Например, Т. обратился к мировому судье с исковым заявлением о взыскании с ООО «Телеком» неустойки, компенсации морального вреда и возмещении судебных расходов за ненадлежащее исполнение договора, пояснив, что между истцом и ООО «Телеком» 29 апреля 2002 г. был заключен договор о предоставлении доступа к телефонной сети общего пользования. Во исполнение обязательства по договору 29 апреля 2002 г. истец оплатил услуги ООО «Телеком» в размере 17 160 руб. согласно квитанциям. Истец обращает внимание суда, что стоимость услуг по вышеуказанному договору составляет 3120 руб., но ответчик условием выполнения договора поставил также оплату добровольного взноса, который истец и оплатил в размере 14 040 руб. В соответствии с п. 4.2 договора ООО «Телеком» обязалось до 31 декабря 2002 г. предоставить доступ к телефонной сети связи общего пользования. В связи с нарушением сроков обязательств истцом в адрес ООО «Телеком» были направлены претензии от 6 мая 2003 г. и 26 мая 2003 г. Согласно ответу на претензии ООО «Телеком» установило новые сроки те-

лефонизации дома - июль - август 2003 г., что также не выполнило. Телефон был установлен только 17 октября 2003 г. Истец просит взыскать с ответчика неустойку за нарушение сроков оказания услуг по договору от 29 апреля 2002 г. № ЖК/11-064 в размере 3 % стоимости услуги за каждый день просрочки с 1 января 2003 г. по 17 октября 2003 г., но не более цены услуг – 17 160 руб. согласно п. 117 Правил оказания услуг телефонной связи и ст. 28 Закона о защите прав потребителей. Также истец просит взыскать с ответчика компенсацию морального вреда в размере 17 160 руб., т.е. стоимости услуг, объясняя, что уклонение от выполнения договора в срок причинило истцу нравственные страдания, а также то, что ответственность за нарушение прав потребителей в виде компенсации морального вреда предусмотрена непосредственно Законом о защите прав потребителей.

Согласно ст. 27 Закона о защите прав потребителей исполнитель обязан осуществить выполнение работы в срок, установленный договором. В случае нарушения установленных сроков выполнения работ исполнитель уплачивает потребителю за каждый день просрочки неустойку в размере 3% цены выполнения работ, но не выше общей цены работ. Так как стоимость работ по договору – 3 120 руб., а неустойка за 289 дней просрочки выполнения работ гораздо выше стоимости работ, то взысканию подлежит неустойка в размере 3 120 руб.

Суд решил, что требования истца о взыскании неустойки в размере добровольного взноса в фонд «Развитие телекоммуникаций центрального района» - 14 040 руб. - удовлетворению не подлежат, так как оплата данного взноса договорными обязательствами истца и ответчика предусмотрена не была. Моральный вред, причиненный потребителю вследствие нарушения организацией, выполняющей функции изготовителя на основании договора с ним, прав потребителя, подлежит компенсации причинителем вреда при наличии его вины на основании ст. 15 Закона о защите прав потребителей. Как было установлено судом, невыполнение договорных обязательств в установленный срок произошло по вине ответчика, поэтому необходимо взыскать с ответчика компенсацию морального вреда в размере стоимости работ – 3 000 руб. Кроме того, суд посчитал, что подлежат удовлетворению требования истца о возмещении затрат на юридические услуги по составлению претензий и почтовых расходов<sup>19</sup>.

Размер компенсации морального вреда определяется судом и не зависит от размера возмещения имущественного вреда, убытков и других имущественных требований. Причиненный моральный вред компенсируется в денежной форме. Согласно ст. 151 ГК РФ при определении размеров компенсации морального вреда суд принимает во внимание степень вины нарушителя и иные заслуживающие внимания обстоятельства. Суд должен также учитывать степень физических и нравственных страданий, связанных с

<sup>19</sup> См.: Макаров Ю.Я. Доказательства при рассмотрении дел о защите прав потребителей. Учебное пособие. М., «Проспект», 2010. С. 50.

индивидуальными особенностями лица, которому причинен вред.

При определении размера компенсации вреда должны учитываться требования разумности и справедливости. Размер компенсации морального вреда зависит от характера и объема причиненных истцу нравственных или физических страданий, степени вины ответчика в каждом конкретном случае, иных заслуживающих внимания обстоятельств и не может быть поставлен в зависимость от размера удовлетворенного иска о возмещении материального вреда, убытков и других материальных требований<sup>20</sup>.

Таким образом, в настоящей статье была осуществлена попытка в рамках современного действующего материального и процессуального законодательства выявить и проанализировать особенности рассмотрения судами дел по спорам о защите прав потребителей. Исходя из правоотношения, возник-

шего между потребителем и организацией либо индивидуальным предпринимателем, производящими товары для реализации по договору купли-продажи, выполняющими работы и оказывающими услуги по возмездному договору, определяются предмет и основание иска, субъектный состав процесса, предмет доказывания и необходимые доказательства. Содержащиеся в настоящей работе выводы нацелены на дальнейшее развитие и совершенствование законодательного регулирования судопроизводства по спорам о защите прав потребителей. Теоретические выводы и практические рекомендации могут быть использованы в законодательной и в практической судебной деятельности; для устранения ошибок в судебной практике при рассмотрении и разрешении дел по спорам о защите прав потребителей, тем самым - повышения эффективности судебной защиты прав потребителей.

#### Библиографический список

1. Агафонова Н.Н. О некоторых спорных вопросах, разрешаемых судом при осуществлении защиты прав потребителей // Судья. – 2014. – № 1. – С. 24-28.
2. Алехина Е.Е. Процессуальные аспекты рассмотрения дел о защите прав потребителей в сфере оказания услуг: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2007. – 20 с.
3. Бугаенко Н.В., Кратенко М.В. Судебная практика по гражданским делам. Споры о защите прав потребителей. – М.: Юстицинформ, 2013 // СПС «Гарант», 2018.
4. Гафарова Г.Р. Защита прав потребителей: учебное пособие (под ред. З.М. Фаткудинова). - 4-е изд., доп. и перераб. – М.: Юстицинформ, 2011 // СПС «Гарант», 2018.
5. Гришаев С.П. «Защита прав потребителей» // СПС «КонсультантПлюс», 2018.
6. Данилишев Р.А. Актуальные вопросы защиты прав потребителей при выполнении работ (оказании услуг) // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 5. – С. 27-29.
7. Макаров Ю.Я. Доказательства при рассмотрении дел о защите прав потребителей: Учебное пособие. – М., «Проспект», 2010.
8. Самсонова М.В. Защита интересов в гражданском судопроизводстве (на примере дел о защите прав потребителей) // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 9. – СПС «Консультант Плюс», 2018.
9. Семенихин В. Судебная защита прав потребителей // Финансовая газета. Региональный выпуск. – 2010. – № 36. – СПС «Гарант», 2018.
10. Справочник по доказыванию в гражданском судопроизводстве / Под ред. д.ю.н., проф. И.В. Решетниковой. – М.: Норма, 2005. – 495 с.
11. Чельшев М.Ю., Д.Х. Валеев. О совершенствовании судебного и внесудебного порядков защиты прав потребителей // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2010. – № 5. – СПС «Гарант», 2018.

**Рецензент:** Томина А.П., заведующий кафедрой гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

<sup>20</sup> См.: Семенихин В. Судебная защита прав потребителей // Финансовая газета. Региональный выпуск. 2010. № 36. СПС «Гарант», 2018.

---

## Раздел третий

# УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

**АБУШАХМИН АРТУР ФОАТОВИЧ**

соискатель Омской юридической академии, 460052, г. Оренбург,  
ул. Джангильдина, д. 20/4 кв. 19, ober056@yandex.ru

## ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ОБОСНОВАННОСТИ ПРОСЛУШИВАНИЯ ТЕЛЕФОННЫХ ПЕРЕГОВОРОВ И СНЯТИЯ ИНФОРМАЦИИ С ТЕХНИЧЕСКИХ КАНАЛОВ СВЯЗИ КАК ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

**ABUSHAKHMIN ARTUR FOATOVICH**

Postgraduate student of Omsk Law Academy, 460052, Orenburg, Djangildina Street  
20/4, 19, ober056@yandex.ru

## OUTSTANDING ISSUES OF LAW ENFORCEMENT AND FEASIBILITY FOR WIRETAPPING AND LAWFUL INTERCEPTION AS INVESTIGATIVE WORKS

**Аннотация:** В научной статье автором рассмотрены проблемные вопросы, связанные с обеспечением законности и обоснованности проведения оперативно-розыскных мероприятий, в частности, в ходе прослушивания телефонных переговоров, а также при снятии информации с технических каналов связи. Сформулированы предложения по совершенствованию действующего уголовно-процессуального законодательства.

**Ключевые слова:** оперативно-розыскная деятельность, судебный контроль, законность, уголовное преследование, судебное решение, права и свободы гражданина.

**Review.** In this scientific article the Author covers issues related to law enforcement and feasibility during investigative work particularly in wiretapping and lawful interception. Proposals on development of applicable criminal procedure legislation and Federal Law on «Investigative Works» are drafted.

**Keywords:** Investigative Works, judicial control, legitimacy, prosecution, judicial decision, civil and political rights.

Один из важных специальных принципов оперативно-розыскной деятельности, в соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>1</sup> – принцип конспирации, предоставляет большие возможности оперативным подразделениям государственных органов в осуществлении своих полномочий тайно, в условиях закрытости информации от посторонних лиц. Вместе с тем, при всей положительности преследуемых целей, особый порядок оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ) делает уязвимыми права, свободы и законные интересы граждан, попадающих в орбиту такой деятельности. Поэтому, возводя в ранг закона действия оперативных подразделений по получению, оформлению, хранению и использованию оперативно-розыскной информации, а также обязательных правил обра-

щения с оперативно-служебными документами, государство создает действенный механизм защиты лиц, подозреваемых в совершении преступлений.

Важной гарантией обеспечения законности и обоснованности оперативно-розыскной деятельности выступает суд, наделенный в соответствии со ст. 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» полномочиями «рассмотрения материалов об ограничении конституционных прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, на неприкосновенность жилища при проведении оперативно-розыскных мероприятий».

Необходимость судебного решения на проведение таких действий как прослушивание телефон-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 2016. № 28. Ст. 4558.

ных переговоров и снятие информации с технических каналов связи определены в ст.ст. 23, 25 Конституции РФ. Наделение только суда правом принятия таких решений продиктовано существенным вторжением в личную жизнь человека и необходимостью создания надежных гарантий защиты их прав и законных интересов.

Таким образом, компетентный и независимый суд, осуществляя справедливое и беспристрастное рассмотрение представленных материалов, выполняет контрольные функции в сфере оперативно-розыскной деятельности (ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»). И хотя ст.ст. 5, 8, 9 и 12 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» подробно определяют основания судебного контроля, однако среди субъектов, наделенных правом осуществлять такой контроль, в ст. 20 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» судебные органы не упоминаются.

Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» достаточно подробно устанавливает основания и порядок судебного контроля, условия проведения ОРМ (ст.ст. 5, 8, 9 и 12), однако ни одна норма данного закона, в том числе и ст. 20, не относят суд к контролирующим субъектам.

Целесообразность внесения дополнений в этой части в закон определяется еще и тем, что судебная власть в правовом государстве имеет исключительно важное значение и отождествляется не только с понятием правосудия, в значение которого в классическом варианте вкладывается рассмотрение уголовных дел по существу, но и другие функции, направленные на обеспечение законности действий и решений, затрагивающих права и законные интересы граждан в уголовном процессе. Профессор В.М. Савицкий писал, что «настоящая судебная власть может возникнуть в результате приобретения судом качественно новых функций, отнюдь не сводимых к тому, что раньше обычно именовалось правосудием»<sup>2</sup>. В последнее время в научной литературе обращается внимание «на наметившуюся в последние годы тенденцию инкорпорации оперативно-розыскных возможностей раскрытия и расследования преступлений в состав средств сферы уголовно-процессуального регулирования или, иными словами, «процессуализации» способов ведения уголовного судопроизводства, ранее не присущих нормам уголовно-процессуального права»<sup>3</sup>.

Полагаем, что судебный контроль – это те качественно новые полномочия суда, которые с принятием в 1995 году Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» приобрели значение важной и неотъемлемой гарантии защиты прав граждан

дан не только в уголовном процессе, но и в оперативно-розыскной деятельности. Реализация целей уголовного судопроизводства и эффективность предварительного расследования напрямую обусловлены соответствием положений уголовно-процессуального законодательства и нормами, регулирующими оперативно-розыскную деятельность.

Таким образом, становится все больше очевидным, что «уголовный процесс без ОРД в большей степени бессилён, как и бесполезна ОРД без ее выхода на уголовный процесс»<sup>4</sup>.

А потому вызывает недоумение непоследовательность законодателя в четком определении видов контроля в разных нормативно-правовых актах. В контексте рассматриваемой нами проблемы очевидно, что нормы Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее – УПК РФ)<sup>5</sup> и Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», устанавливающие судебный контроль в уголовном судопроизводстве, нуждаются в унификации. Главу VI «Контроль и надзор за оперативно-розыскной деятельностью» Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» следует дополнить ст. 20<sup>1</sup> «Судебный контроль за оперативно-розыскной деятельностью» и сформулировать ее в следующей редакции: «Судебный контроль за проведением оперативно-розыскных мероприятий (включая получение компьютерной информации), которые ограничивают конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и в порядке, установленном настоящим Федеральным законом».

Значимость и эффективность существующего порядка проведения оперативно-розыскных мероприятий – прослушивание телефонных переговоров и снятие информации с технических каналов связи – определяется высоким государственным статусом судебной власти, отсутствием заинтересованности судьи, принимающим решение, в представленных материалах.

Однако, как показывает изучение практики, правовая регламентация судебного контроля на проведение ОРМ является далеко не совершенной, поскольку позволяет принимать необоснованные решения и, как следствие, нарушать конституционные права граждан. Проведенное нами интервьюирование сотрудников оперативных подразделений на предмет законности и обоснованности оперативно-розыскных мероприятий, проводимых по решению суда, и изучение практики результатов рассмотрения материа-

<sup>2</sup> Савицкий В.М. Российские суды получили реальную возможность контролировать исполнительную власть // Судебный контроль и права человека: материалы российско-британского семинара. М.: Права человека, 1996. С. 52.

<sup>3</sup> Деришев Ю.В. Конфиденциальные процессуальные действия в континентальном уголовно-процессуальном законодательстве: поиск компромисса // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 2 (32). С. 122.

<sup>4</sup> Томин В.Т. Острые углы уголовного судопроизводства. М.: Юридическая литература, 1991. С. 114.

<sup>5</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: по состоянию на 19 февраля 2018 г. // СЗ РФ. 2018. № 9. Ст. 1288.

лов, представленных органом, осуществляющим ОРД, о прослушивании телефонных переговоров и снятии информации с технических каналов связи, позволяет констатировать, что в 18 % случаев имело место необоснованное получение решения на проведение названных оперативно-розыскных мероприятий. И, хотя статистика таких дел не велика, однако представленные показатели говорят о том, что проблемы в этой деятельности существуют и есть необходимость анализа ситуации и выработки предложений по совершенствованию действующего порядка проведения оперативно-розыскных мероприятий.

Выявляя причины необоснованного получения решений суда на проведение оперативно-розыскных мероприятий, отметим, что нарушения закона допускаются сотрудниками органов внутренних дел, как правило, вследствие использования своего служебного положения для получения выгод материального или нематериального характера. Такие преступления коррупционной направленности довольно распространены и представляют повышенную общественную опасность, поскольку подрывают авторитет государственной власти, дезорганизуют работу правоохранительных органов и существенно нарушают права, свободы и законные интересы граждан.

По мнению некоторых исследователей, «система правоохранительных органов до сих пор остается одной из самых коррумпированных в стране»<sup>6</sup>. В соответствии с актуальным списком из 176 стран и территорий мира, упорядоченных по Индексу восприятия коррупции, в 2017 году Россия заняла 131-е место (первое место у Дании и Новой Зеландии – стран с наименьшими показателями коррупции)<sup>7</sup>. Количество баллов (29), набранное Россией в этом рейтинге, свидетельствует о повсеместной коррупции в государственном секторе. Причем взяточничество в этой сфере причиняет не только экономический вред, но и, что самое страшное, социальный.

О существующих злоупотреблениях сотрудников оперативных подразделений в научной литературе указывается достаточно часто. Среди причин называется недостаточная эффективность прокурорского надзора за исполнением законодательства, несоответствие объема полномочий прокуроров в этой сфере, отсутствие юридического образования у оперативных уполномоченных и др.<sup>8</sup>.

Проанализировав процессуальный порядок получения у суда разрешения на проведение оперативно-розыскных мероприятий, в том числе на прослушивание телефонных переговоров и снятие информации с технических каналов связи, а также действия сотрудников оперативных подразделений, можно констатировать, что для некоторых из них не

составляет труда осуществить задуманное. Как показывает изучение практики, представление фальсифицированных материалов оперативно-розыскных действий, содержащих основания для проведения названных мероприятий, и мотивированного постановления одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность – это то, что необходимо для достижения преступной цели. Причем, получить решение суда на проведение оперативно-розыскных мероприятий, в том числе на прослушивание телефонных переговоров и снятие информации с технических каналов связи, не представляет особого труда. Материалы, представленные сотрудниками оперативных подразделений, судом не проверяются и положительное решение выносится уже только потому, что имеется обращение.

Важность затрагиваемой проблемы требует системного и комплексного подхода к ее решению, поскольку только судебный контроль не создает надежной гарантии в защите прав и законных интересов граждан.

Первой ступенью контроля должен выступать ведомственный контроль, который «представляет собой деятельность руководителей ОРО по контролю за законностью действий должностных лиц оперативных подразделений, реализующих ОРД, в целях решения задач этой деятельности, эффективного применения сил и средств ОРД, обеспечения прав и свобод граждан»<sup>9</sup>.

Реализация принципа конспирации в процессе оперативно-розыскной деятельности не позволяет на всех этапах принятия решения о проведении ОРМ предоставлять и раскрывать все собранные материалы. Это, с одной стороны, обеспечивает сохранение тайны негласных мероприятий, что положительно влияет на их исход, а с другой – создает условия для злоупотребления своими полномочиями сотрудниками оперативных подразделений.

В предупреждении совершения коррупционных преступлений ведомственный контроль приобретает первостепенное значение, поскольку позволяет уже на первоначальных этапах подготовки материалов в суд выявить необходимость и обоснованность проведения ОРМ. Руководитель оперативно-розыскного подразделения наделен правом не только ознакомления с оперативно-служебными документами, но и личного участия в проведении ОРМ, что дает возможность оценивать их эффективность, давать письменные и устные указания и принимать необходимые решения. Поэтому законность, результативность и качество таких мероприятий напрямую зависят от добросовестного выполнения своих обязанностей руководителями подразделений, осуществляющих

<sup>6</sup> Коррупция в правоохранительных органах. Причины коррупции. Понятие коррупции в российском законодательстве. URL: <https://businessman.ru/korruptsiya-v-pravoohranitelnyih-organah-prichinyi-korruptsii-ponyatie-korruptsii-v-rossiyskom-zakonodatelstve.html> (дата обращения: 10.03.2018).

<sup>7</sup> Рейтинг стран мира по уровню восприятия коррупции. Информация об исследовании и его результаты – URL: <http://gtmarket.ru/ratings/corruption-perceptions-index/info> (дата обращения: 10.03.2018).

<sup>8</sup> См.: Баева К.М. Субъекты злоупотребления правом в уголовном судопроизводстве // Судебная власть и уголовный процесс. 2017. № 3. С. 97; Дытченко Г.В. Проблемы организации надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности // Законность. 2008. № 10. С. 14.

<sup>9</sup> Горяинов К.К. Теория оперативно-розыскной деятельности: учебник. М.: Инфра-М, 2006. С. 255.

оперативно-розыскную деятельность. И ст. 22 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» предусматривает их персональную ответственность за соблюдение законности при организации и проведении ОРМ.

Однако, как показывает практика, действенность этой нормы закона не высока, поскольку имеют место случаи формального подхода руководителей оперативных подразделений к рассмотрению собранных материалов и подписанию мотивированного постановления на разрешение прослушивания телефонных переговоров и снятия информации с технических каналов связи.

Представляется, что надзор прокуратуры на стадии обращения в суд сможет создать действенный механизм проведения законных и обоснованных оперативно-розыскных мероприятий. Материал, послуживший основанием для прослушивания телефонных переговоров и снятия информации с технических каналов связи, а также мотивированное постановление руководителя органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, должны будут предоставляться уполномоченному прокурору для согласования перед обращением в суд. В этой связи целесообразно дополнить ст. 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и изложить часть 3 в следующей редакции: «Основанием для решения судьей вопроса о проведении оперативно-розыскного мероприятия, ограничивающего конституционные права граждан, указанные в части первой настоящей статьи, является мотивированное постановление одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, согласованное с уполномоченным прокурором. Перечень категорий руководителей органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, устанавливается ведомственными нормативными актами».

Кроме того, целесообразно также уведомлять прокурора в течение 24 часов о проведении оперативно-розыскных мероприятий в случаях, которые

не терпят отлагательства и могут привести к совершению тяжкого или особо тяжкого преступления, а также при наличии данных о событиях и действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации, о чем дополнить ч. 3 ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и изложить ее в следующей редакции: «В случаях, которые не терпят отлагательства и могут привести к совершению тяжкого или особо тяжкого преступления, а также при наличии данных о событиях и действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации, на основании мотивированного постановления одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, допускается проведение оперативно-розыскных мероприятий, предусмотренных частью второй настоящей статьи, с обязательным уведомлением суда (судьи) и прокурора в течение 24 часов. В течение 48 часов с момента начала проведения оперативно-розыскного мероприятия орган, его осуществляющий, обязан получить судебное решение о проведении такого оперативно-розыскного мероприятия либо прекратить его проведение».

Полагаем, что введение подобной процедуры не только позволит значительно минимизировать возможные незаконные действия оперативных работников, обеспечить защиту прав граждан от необоснованного уголовного преследования, но и повысит результативность оперативно-розыскной деятельности, поскольку прокурор, являясь официальным представителем государства на стороне обвинения, заинтересован в формировании качественной и объективной доказательственной базы по уголовному делу. Такое предложение всецело соответствует логике Европейского Суда, который во всех решениях констатирует необходимость гарантий защиты от произвола со стороны независимого органа.

#### Библиографический список

1. Баева К.М. Субъекты злоупотребления правом в уголовном судопроизводстве // Судебная власть и уголовный процесс. – 2017. – № 3. – С. 96-99.
2. Горайнов К.К. Теория оперативно-розыскной деятельности: учебник. – М.: Инфра-М, 2006. – 832 с.
3. Деришев Ю.В. Конфиденциальные процессуальные действия в континентальном уголовно-процессуальном законодательстве: поиск компромисса // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 2 (32). – С. 121-125.
4. Дытченко Г.В. Проблемы организации надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности // Законность. – 2008. – № 10. – С. 13-16.
5. Савицкий В.М. Российские суды получили реальную возможность контролировать исполнительную власть // Судебный контроль и права человека: материалы российско-британского семинара. – М.: Права человека, 1996. – С. 44-62.
6. Томин В.Т. Острые углы уголовного судопроизводства. – М.: Юридическая литература, 1991. – 240 с.

**Рецензент:** Мищенко Е.В., декан юридического факультета Оренбургского государственного университета, д.ю.н., доцент.

---

### **АРХИПОВА МАРЬЯНА ВЛАДИМИРОВНА**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и процесса Санкт-Петербургского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), 199178, г. Санкт-Петербург, В.О., 10-я линия, д. 19 лит. А, amon75@mail.ru

### **ЛАЗАРЕВА ЮЛИЯ ВАЛЕРЬЕВНА**

кандидат юридических наук, доцент кафедры менеджмента Якутского института экономики (филиала) Санкт-Петербургского университета управления и экономики, 677000, г. Якутск, ул. Халтурина д.22/1, dvsv@list.ru

### **СИНЬКОВ ДМИТРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права Санкт-Петербургского государственного университета, 199034, г. Санкт-Петербург, 22 линия, д. 7, dvsv@list.ru

## **О НЕКОТОРЫХ ПРИЧИНАХ ПРОЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ И ПУТЯХ ИХ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ**

### **ARKHIPOVA MARYANA VLADIMIROVNA**

*Ph.D. in Law, Ass. Professor, Associate Professor of the Criminal Law and Process Department of the St. Petersburg Institute (branch) VGUYU (RPA of the Ministry of Justice of Russia), 199178, St. Petersburg, VO, 10th Line, 19 litas. A, amon75@mail.ru*

### **LAZAREVA JULIA VALERIEVNA**

*Ph.D. in Law, Ass. Professor of the Department of Management Yakutsk Institute of Economics (branch) St. Petersburg University of Management and Economics, 677000, Yakutsk, Khalturina st., .22/1, dvsv@list.ru*

### **SINKOV DMITRY VLADIMIROVICH**

*Ph.D. in Law, Ass. Professor, Chair of Criminal Law of the St. Petersburg State University, 199034, St. Petersburg, 22 line, 7, dvsv@list.ru*

## **ABOUT SOME CAUSES OF CORRUPTION AT THE MUNICIPAL LEVEL AND THE WAYS OF THEIR WARNINGS**

***Аннотация.** В статье делается акцент на некоторые детерминанты, порождающие коррупцию на муниципальном уровне. Через специфику деятельности муниципальных органов раскрываются возможные проявления коррупции на данном уровне власти. Среди некоторых причин коррупции на муниципальном уровне называются недостаточность полномочий лиц при осуществлении антикоррупционных проверок полноты и достоверности сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, по соблюдению ограничений и запретов, установленных Федеральным законом от 27.07.2004 № 79 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; кадровая зависимость в субъекте федерации от высшего должностного лица органа исполнительной власти региона и др. В заключение предлагаются меры по социальному контролю над коррупцией на данном уровне власти.*

***Ключевые слова:** коррупция, предупреждение коррупции, антикоррупционное законодательство, государственная служба.*

***Review.** The article focuses on some determinants of corruption at the municipal level. Possible manifestations of corruption at this level of government are revealed through the specifics of the activities of municipal bodies. Among some reasons of corruption at the municipal level insufficiency of powers of persons at implementation of anti-corruption checks of completeness and reliability of data on the income, on property and obligations of property character, on observance of the restrictions and the bans established by the Federal law of 27.07.2004 No. 79 FZ «on public civil service of the Russian Federation» are called; personnel dependence in the subject of the Federation on the highest*

*official of Executive authority of the region, etc. In conclusion, measures are proposed for social control over corruption at this level of government.*

**Keywords:** *corruption, prevention of corruption, anti-corruption legislation, public service.*

Коррупция относится к числу наиболее важных проблем, в значительной степени препятствующих реализации социально-экономической и политической стратегии развития страны и мешающих ее эффективному развитию. Коррупция угрожает национальной безопасности, противостоит конституционному и общественному строю, является причиной небывалого роста в стране теневой экономики, проникает во властные структуры.

Законодательство РФ о противодействии коррупции сохраняет значение главного инструмента государственной антикоррупционной политики и характеризуется стремительным развитием и одновременным расширением сферы правового воздействия на все новые области общественных отношений.

Особая роль в формировании государственной антикоррупционной политики в настоящее время отводится актам Президента РФ, которыми утверждены национальные планы противодействия коррупции, а также нормативным правовым актам Правительства РФ, актам федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также правовым актам муниципальных образований и организаций, направленным на противодействие коррупции.

Антикоррупционное законодательство РФ в целом сформировано и наряду с положительными тенденциями, оно не лишено отдельных недостатков.

Антикоррупционное законодательство РФ на данном этапе своего развития демонстрирует:

- 1) множественность образующих его нормативных правовых актов разной юридической силы и различной отраслевой принадлежности;
- 2) разнонаправленность этих актов (публичная и частная сферы);
- 3) отсутствие баланса в количестве актов, нацеленных на противодействие коррупции в публичной и в частной сферах (подавляющее количество актов направлены на противодействие коррупции в публичной сфере);
- 4) отсутствие единства принципов законодательного регулирования противодействия коррупции в публичной и в частной сферах;
- 5) низкий уровень систематизации антикоррупционного законодательства<sup>1</sup>.

Согласно Указу Президента РФ от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» в субъектах Российской Федерации в настоящее время действуют штатные органы по профилактике коррупционных и иных правонарушений. В федеративном государстве, одним из факторов форми-

рования которого является преодоление коррупции, существенную роль в реализации антикоррупционной политики играют именно субъекты РФ. Они осуществляют значимый объем работы не только по формированию организационно-правовых и информационных механизмов противодействия коррупции, но и по мерам их реализации. Потребность повышения эффективности противодействия коррупции на региональном уровне определяют содержание этих средств и их характер.

На сегодняшний день в Российской Федерации насчитывается около 25 тысяч муниципальных образований. В каждом из них, согласно требованиям ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», созданы и действуют три обязательных органа местного самоуправления: представительный орган, глава муниципального образования и исполнительно-распорядительный орган (местная администрация, возглавляемая в большинстве муниципальных образований главой муниципального образования).

В силу организационной специфики своей деятельности, муниципальные органы решают вопросы местного значения (благоустройство территорий муниципальных образований, реализация местных социальных программ, внесудебный административный процесс и т.д.), формируя местный бюджет, управляя деятельностью муниципальных учреждений (образования, здравоохранения, культуры и т.д.), муниципальным имуществом, оказывая услуги, размещая заказы на поставку товаров, работ, принимая акты и др. Тем самым муниципалитет занимает значительное место в системе управления, представляя собой по некоторым разрешаемым им вопросам исключительно монопольный и независимый орган власти. Специфика муниципального уровня источника власти заключается также в его приближении к населению, социальной насыщенности проводимой им деятельности, самостоятельности и обособленности от государственной власти. А поскольку согласно гл. 8 Конституции РФ местное самоуправление представляет собой часть конституционного строя РФ, то данный конституционно-правовой институт обременен дополнительными обязательствами по обеспечению юридической прозрачности своей деятельности.

В разных субъектах РФ численность и правовой статус штатных органов по профилактике коррупции и иных правонарушений значительно варьируется, например, в Республике Саха (Якутия) данный орган включает в себя более 10 сотрудников, а во Владимирской области их всего 5. В каждом субъекте данные вопросы решаются Главой админи-

<sup>1</sup> Коробкин А.Н. К вопросу реализации требований национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 гг. об установлении дополнительных гарантий осуществления независимой антикоррупционной экспертизы в субъектах Российской Федерации // Актуальные вопросы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: материалы научно-практической конференции (Казань, 9 ноября 2016 г.). – Казань, 2016. – С. 141.

страции самостоятельно, отталкиваясь от оперативной обстановки, региональных бюджетных возможностей и других факторов. Между тем, данная ситуация сама по себе коррупциогенна – так как создает возможности для манипуляций при исполнении Указа Президента РФ от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции».

Кадровое обеспечение органов в субъектах Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений указывает на определенные риски, это определяется тем, что их формирование, подбор кандидатов и назначение их должности, оценка их активности и результативности работы полностью определяется одним человеком, а именно высшим должностным лицом органа исполнительной власти региона.

Пунктом 19 Указа Президента от 02.04.2013 № 309 утвержден Перечень должностных лиц, наделенных полномочиями по направлению запросов в кредитные организации, налоговые органы РФ и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции, исходя из этого, ни орган по вопросам противодействия коррупции администрации области, ни должностные лица органов исполнительной власти области, ответственные за противодействие коррупции, при проведении проверки не могут самостоятельно направлять запросы в вышеуказанные организации без подписи Главой субъекта РФ.

Таким образом, государство вероятнее всего стремится не допускать бесконтрольных процессов в органе по профилактике коррупции, но данным ограничением усложняет эффективность правовой организации антикоррупционных мер, поскольку реализация зависит от воли одного лица, а именно Главы субъекта РФ.

Необходимо определить факторы, которые отрицательно влияют на реализацию функции органов по профилактике коррупции и иных правонарушений: это недостаточность полномочий при осуществлении антикоррупционных проверок полноты и достоверности сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, по соблюдению ограничений и запретов, установленных Федеральным законом от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>2</sup>; кадровая зависимость в субъекте федерации от высшего должностного лица органа исполнительной власти региона; функциональное ограничение деятельности по профилактике коррупции и иных правонарушений только структурой органа исполнительной власти региона; отсутствие юридически закрепленных профессиональных квалификационных требований к руководителю органа по про-

филактике коррупции иных правонарушений в субъекте федерации и сотрудникам данного органа, с учетом специфики решаемых ими задач<sup>3</sup>.

Кадровое формирование антикоррупционных органов должно осуществляться совместно органом представительной власти и главой региона, при периодической отчетности за проделанную работу органом по профилактике коррупции и иных правонарушений перед законодательным органом власти региона, поскольку в представительном органе власти отчет об антикоррупционной деятельности и ее результатах будет проходить в публичном формате, что будет минимизировать риски субъективизма оценки материалов или их конъюнктурного использования.

Квалификационные требования, предъявляемые к кандидатам на службу в органе субъекта федерации по профилактике коррупции и иных правонарушений, необходимо будет дифференцировать по различным аспектам, характеризующим личность кандидата. Для правильного и четкого осуществления требований антикоррупционного законодательства необходимо на региональном уровне методические рекомендации о порядке принятия нормативно-правовых актов о противодействии коррупции с учетом особенностей каждого из вида уровня власти, поскольку ФЗ «О противодействии коррупции» не разделяет органы местного самоуправления на уровень муниципального района и уровень поселения. И как правило на практике предъявляются одинаковые требования к организации работы по противодействию коррупции, как к администрации муниципального района, так и к администрации сельского поселения.

В п.п. 2 п. 1 ст. 16 Закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ указывается, что гражданин «не может быть принят на гражданскую службу в случае осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной гражданской службы, по приговору суда, вступившего в законную силу», а также «в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости». Однако следует отметить, что справка о наличии (отсутствии) судимости не входит в перечень документов, предъявляемых гражданином при заключении служебного контракта, который установлен п. 2 ст. 26 Закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ. Отсутствует она также и в п. 16 Указа Президента РФ от 30.05.2005 № 609, в ФЗ «О муниципальной службе», определенным перечнем документов, приобщаемых к его личному делу. Следовательно, требование к гражданину, оформляющемуся на государственную гражданскую службу, о предоставлении справки об отсутствии судимости, как это делается кадровыми подразделениями учреждений образования при оформлении граждан на работу, что затрудняет исполнение ст. 16 Закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79 (ред. от 28.12.2017г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>3</sup> Нескородов Б.Н. Проблемные вопросы реализации антикоррупционных мер на региональном уровне // Актуальные вопросы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: материалы научно-практической конференции (Казань, 9 ноября 2016 г.). – Казань, 2016. – С. 97.

---

Для увеличения ответственности за совершенные коррупционные правонарушения необходимо активизировать деятельность комиссий по урегулированию конфликта интересов, практиковать проведение комплексных и периодичных служебных проверок, создав тем самым обстановку нетерпимости к коррупционным проявлениям, особенно при осуществлении контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, муниципальным имуществом, порядком предоставления государственных и муниципальных услуг.

Данный вопрос можно решить, допустив легальную возможность на основе соглашения образования одной комиссии несколькими муниципальными образованиями в том или ином районе субъекта РФ, с учетом их специфики и особенностей, позволяющую органам местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, заключать соглашения с органом местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий.

#### Библиографический список

1. Коробкин А.Н. К вопросу реализации требований национального плана противодействия коррупции на 2016-2017 гг. об установлении дополнительных гарантий осуществления независимой антикоррупционной экспертизы в субъектах Российской Федерации // Актуальные вопросы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: материалы научно-практической конференции (Казань, 9 ноября 2016 г.). – Казань, 2016. – С. 141-144.

2. Нескородов Б.Н. Проблемные вопросы реализации антикоррупционных мер на региональном уровне // Актуальные вопросы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: материалы научно-практ. конференции (Казань, 9 ноября 2016 г.). – Казань, 2016. – С. 97-99.

**Рецензент:** Иванова М.А., доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н.

---

## ГРЕБНЕВА НАТАЛЬЯ НИКОЛАЕВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и процесса института государства и права БУ ВОХанты – Мансийского автономного округа – Югры «Сургутский государственный университет», 628400, Тюменская обл., г. Сургут, ул. Ленина, 1, nanaky2009@rambler.ru

### ПРИМЕНЕНИЕ МЕДИАЦИИ В РОССИЙСКОМ УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

#### GREBNEVA NATALYA NIKOLAEVNA

PHD in Law, associate professor of the Criminal Law and Proceeding Department of Surgut State University, 628400 Tyumen region, Surgut, Lenina street 1, nanaky2009@rambler.ru

### APPLICATION OF MEDIATION IN THE RUSSIAN CRIMINAL PROCESS: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

**Аннотация.** Автор статьи анализирует возможности восстановительного правосудия, обращает внимание на назревшую необходимость внедрения института медиации в российский уголовный процесс, предлагает внести изменения и дополнения в Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации с целью оптимизации современного уголовного процесса, защиты прав и законных интересов его участников.

**Ключевые слова:** уголовное судопроизводство, примирение сторон, медиация, восстановительное правосудие, предварительное расследование, медиативная процедура.

**Review.** The author of the article analyzes the possibilities of restorative justice, draws attention to the urgent need of introducing the institution of mediation in the Russian criminal process, proposes to introduce amendments and additions to the Federal Law «On the Alternative Procedure for the Settlement of Disputes with the Participation of the Mediator (Mediation Procedure)» and the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation with the purpose of optimizing the modern criminal process, protecting the rights and legitimate interests of its participants.

**Keywords:** criminal proceedings, reconciliation, mediation, restorative justice, preliminary investigation, mediation procedure.

На сегодняшний день Россия находится в поиске наиболее эффективных способов достижения назначения уголовного судопроизводства, а именно защиты прав и законных интересов как потерпевших от преступлений, так и обвиняемых (подозреваемых). Совершение преступлений влечет за собой определенные негативные последствия и создает уголовно-правовой конфликт, в основе которого лежит причинение вреда (ущерба) потерпевшему. Карательный способ воздействия на обвиняемого, сущность которого выражается в лишениях и ограничениях прав и свобод виновного лица, является не самым эффективным для урегулирования конфликта, более того редко предоставляет потерпевшему возможность удовлетворить его требования как материального, так и иного характера, не говоря уже о том, что не всегда такие ограничения позволяют достичь целей предупреждения преступлений. Существует также мнение некоторых ученых, что жертвы преступлений несут двойной ущерб, в первую очередь, от совершения преступления, а потом и от карательного способа организации правосудия,

которое крайне редко позволяет целостно и в полном объеме разрешать проблемы жертв.

По мнению Л.В. Яковлевой, «решение уголовно-правового конфликта включает такие составляющие, как возмещение вреда потерпевшему, восстановление нормальной жизнедеятельности жертвы, нарушенного совершением преступления, а также ресоциализация осужденного лица для того, что бы предотвратить совершение нового преступления этим лицом»<sup>1</sup>.

В связи с вышесказанным следует вспомнить, что в науке уголовного права и процесса существуют такие концепции правосудия, как карательная и восстановительная. Основной задачей карательной концепции является защита интересов государства, но при этом не придается особого значения защите прав обвиняемого и даже потерпевшего<sup>2</sup>. Восстановительное правосудие, напротив, направлено на восстановление прав и законных интересов потерпевшего и возмещение ущерба, причиненного в результате совершения преступления<sup>3</sup>. И нам представляется, что восстановительное правосудие способно более эффективно

<sup>1</sup> Яковлева Л.В. Медиация как альтернативная процедура в уголовном процессе // Актуальные проблемы права. 2014. № 2. С. 56.

<sup>2</sup> Кульман А., Кури Г. Восстановительное правосудие как альтернатива уголовным наказаниям // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. № 4 (40). С. 126.

разрешать рассматриваемые конфликты, вытекающие из уголовно-правовых отношений, с наиболее благоприятным эффектом для сторон, это также является способом экономии финансовых средств, способом профилактики преступности, а также способом улучшения взаимоотношений между участниками конфликта во избежание нового недопонимания. Конечно, следует не забывать, что всецело восстановительного правосудия быть не может, ведь правосудие как основная функция суда состоит в справедливом разрешении дела по существу, а не только в восстановлении всех нарушенных прав потерпевшего, тем более, что по ряду уголовных дел это просто невозможно. Поэтому сейчас уместно говорить только о максимальном возмещении ущерба потерпевшему, который был ему причинен совершением преступления.

Положения данной концепции правосудия применяются во многих государствах, а именно конкретная идея восстановительного правосудия, созданная для урегулирования уголовно-правовых конфликтов, которая получила свое название «медиация», то есть разрешение спора путем переговоров при содействии независимого третьего лица, в роли которого выступает посредник - медиатор<sup>4</sup>. Такой способ урегулирования конфликта предлагает потерпевшему и правонарушителю разрешить свои разногласия путем примирения. Основной принцип медиации заключается в том, чтобы лицо, совершившее преступление, раскаялось перед потерпевшим, добровольно, с осознанием своей вины, искупило вину и загладило причиненный ему вред и предоставляет правонарушителю возможность встать на путь исправления, всесторонне осознать неправомерность и общественную опасность своего деяния, а также избежать уголовного преследования со стороны государства<sup>5</sup>.

Для обоснования необходимости института медиации в уголовном процессе России и выяснения сущности медиации обратимся к определениям медиации. Медиация означает «посредничать» (от латинского «mediare»). Как средство урегулирования конфликтов медиация признана статьей 33 Устава Организации Объединенных Наций<sup>6</sup>. В российском законе «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»<sup>7</sup> медиацией называют способ урегулирования споров при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения.

Нами были изучены работы таких ученых-процессуалистов, как Арутюнян А.А., Ширкин А.А., Яков-

лева Л.В., Василенко А.С. и др., которые предлагали свои авторские определения медиации. Проанализировав точки зрения этих исследователей, мы приходим к выводу, что медиация в уголовном судопроизводстве - это способ урегулирования уголовно-правовых конфликтов путем принятия участниками спора взаимоприемлемого решения по вопросам возмещения вреда, причиненного преступлением, а также по другим вопросам, которые могут возникнуть при разрешении конфликта, на основе добровольного волеизъявления сторон, при обязательном содействии посредника (медиатора), выступающего в качестве независимого и беспристрастного третьего лица между обвиняемым и потерпевшим с целью их примирения.

Предназначение медиации, по нашему мнению, состоит в возможности урегулировать и устранить противоречия между сторонами уголовного конфликта, которые не всегда сглаживаются при рассмотрении и разрешении уголовного дела в суде, когда сторона обвинения либо сторона защиты остается не удовлетворенной судебным решением и обжалует его в вышестоящий суд. При уголовной медиации участники процесса нацелены на нахождение единственно верного выхода из конфликтной ситуации, который бы удовлетворил претензии и желания сторон.

Основными принципами, выражающими сущность медиации и определяющими общую направленность ее правового регулирования, по нашему мнению, являются: во-первых, принцип добровольности участия. Процедура медиации должна являться правом сторон процесса, а не обязанностью, отказаться от ее применения возможно как до ее начала, так и в ходе процедуры<sup>8</sup>. Во-вторых, информированность участников медиации. Медиатор обязан проинформировать правонарушителя и потерпевшего о самом процессе медиации и последствиях ее применения. Еще одним, обязательным принципом, в котором и заключается основное отличие медиации от уже существующих примирительных процедур, является независимость и беспристрастность медиатора. Медиатор не выступает на чьей-либо стороне и не является заинтересованным лицом. В противном случае, при установлении заинтересованности медиатора в том или ином исходе дела, возможен будет его отвод и последующая замена. В-четвертых, конфиденциальность процесса. Исключение может составить информация, связанная с возможной угрозой жизни или совершением нового преступления. В-пятых, основное условие примирения заключается в возмещении всякого вреда, причиненного совершенным преступлением. И, нако-

<sup>3</sup> Василенко А.С. Цели и задачи восстановительного правосудия в уголовном процессе // Научный альманах. 2015. № 8(10). С. 14.

<sup>4</sup> Арутюнян А.А. Медиация в уголовном процессе: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=19284674> (дата обращения: 19.01.2018).

<sup>5</sup> Дикаев М.С. Примирение как возможность избежания уголовного наказания // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2014. № 2(33). С. 41.

<sup>6</sup> Устав Организации Объединенных Наций. Подписан Конференцией Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. в Сан-Франциско. URL: [http://base.garant.ru/2540400/11/#block\\_11000](http://base.garant.ru/2540400/11/#block_11000) (дата обращения 19.01.2018).

<sup>7</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.

<sup>8</sup> Шилова А.Л. Правовые аспекты медиации в гражданском и уголовном процессе // Государство и право. 2014. № 1(2). С. 49.

нец, в-шестых, службы, занимающиеся проведением медиации, самостоятельны и независимы.

Уже в двадцатом веке во многих странах мира появляется совершенно другой подход к разрешению уголовного спора, который становится альтернативой традиционному уголовному судопроизводству, связанному с обязательным государственным принуждением. Эта новая модель стала основываться на поиске договоренностей и примирении между сторонами. Международное юридическое сообщество подхватило эту инициативу, и посредничество медиатора стало оцениваться как прогрессивное дополнение к традиционному судебному разбирательству.

Медиация является некой альтернативой уголовному судопроизводству в силу существенно различных подходов к разрешению конфликта. В качестве таких различий можно назвать, во-первых, то, что медиация характеризуется как переговорная процедура, ее цель заключается в том, что бы участникам процесса, а именно потерпевшему и обвиняемому, предоставлялось право решить свой конфликт самостоятельно и прийти к принятию взаимоприемлемого решения. В устоявшемся на сегодняшний день российском уголовном судопроизводстве основными действующими лицами выступают государство и правонарушитель. В итоге, следует отметить, что пострадавший должен иметь законное право, в случаях указанных в уголовно-процессуальном законодательстве, отказаться от государственного разбирательства, если считает, что дело может быть разрешено более эффективным способом с помощью медиатора. Всем понятно, что потерпевшему от преступления в большинстве случаев важнее получить возмещение материального и морального вреда, чем увидеть государственное наказание подсудимого. Также необходимо учитывать, что и обвиняемый должен выразить свое желание на медиацию, он вправе самостоятельно решить нужно ли ему в данном конкретном случае примирение.

Во-вторых, медиация это не спор, а скорее дискурс. Медиативная процедура разрешения конфликтов, по своей внутренней сути, противоположна нынешней процессуальной форме состязательности. Во многих случаях состязательность, являющаяся обязательным условием правосудия, направлена на наказание, на карательное правосудие. Она усугубляет конфликт между сторонами и, как, по нашему мнению, правильно считает Ц.А. Шамликашвили, «довольно часто вовсе не содействует раскаянию преступника, а лишь понуждает его защищаться всеми возможными средствами»<sup>9</sup>. Клеймо преступника ставится на человеке. Не редко такая реакция общества толкает лицо (особенно молодое), совершившее преступление, в криминальную, понимающую его среду. В итоге стоит констатировать, что основное назначение уголовно-правовой ответственности - исправление осужденного и предупреждение совершения им новых преступлений - не оправдывает своего предназначения, а социальный эффект лишения свободы оказывается весьма сомнительным.

Обратившись к истории, можно заметить, что институт примирения уже достаточно широко использовался в дореволюционном российском уголовном законодательстве и уголовном судопроизводстве. Современное российское уголовное законодательство имеет базовые нормативные предпосылки появления медиации в уголовных делах: ст. 76 УК РФ (уголовно-правовой институт освобождения от уголовной ответственности в связи с примирением потерпевшим) и ст. 25 УПК РФ (уголовно-процессуальный институт прекращения уголовного дела в связи с примирением сторон). При этом согласно ст. 25 УПК РФ для прекращения уголовного дела требуется наличие определенных фактических и юридических условий, и эти условия прописаны в законодательстве. Однако в силу сложившейся практики (прямого запрета со стороны прокуратуры на прекращение уголовных дел по ст. 25 УПК РФ), следователи и дознаватели крайне редко прибегают к процедуре прекращения уголовного дела в связи с примирением потерпевшего с обвиняемым. Чаще всего они убеждают участников уголовного процесса, что примириться они могут только в суде, заявив такое ходатайство на судебном заседании. При данной ситуации введение медиации на стадии предварительного расследования в настоящее время несколько затруднительно. Представляется необходимым разработать и внедрить новые системы оценки деятельности органов предварительного расследования, которые бы позволяли им прекращать уголовные дела и не препятствовали дальнейшему развитию института примирения.

Таким образом, исходя из всего вышесказанного, мы считаем, что в некоторых случаях решение о примирении, принятое при содействии специально обученного лица – медиатора, является более эффективным способом восстановления нарушенных прав, чем состязание сторон, а исправление правонарушителя и предупреждение совершения им новых преступлений находит свое действенное решение в рамках медиации, которая в определенных случаях может послужить альтернативой лишению свободы.

Основным участником процедуры примирения является медиатор, он играет роль организатора и координатора процесса, его предназначение помочь сторонам конфликта услышать друг друга, пойти друг другу на некоторые уступки. Медиатор сосредоточивается только на объективных критериях спора, он управляет конфликтом и поддерживает баланс между сторонами. Дело не только в навыках конкретного специалиста, но и в том, что к нему нет ненависти ни у одной из сторон. А это всегда облегчает диалог. Для того, что бы медиатор мог в полной мере осуществлять свои функции, по нашему мнению, необходимо закрепить за ним право проводить встречи как с обеими сторонами одновременно, так и с каждой из сторон в отдельности и представлять сторонам устные и письменные рекомендации по разрешению спора (конфликта).

В целом, предлагаемая нами модель медиации в уголовном процессе выглядит следующим образом:

<sup>9</sup> Шамликашвили Ц.А. Медиация в современной правовой практике // Психологическая наука и образование. 2014. №2. С. 15.

изначально осуществляется проверка сообщения о преступлении, возбуждение уголовного дела и принятие его к производству в общем порядке, без каких бы то ни было отступлений от существующей уголовно-процессуальной процедуры. Далее следует разъяснение дознавателем (следователем) при проведении первого допроса подозреваемому, защитнику, законному представителю, а также потерпевшему, его представителю, в случае участия последнего в деле, права на проведение процедуры медиации, а также ее правовых последствий. Ходатайство о проведении процедуры медиации составляется подозреваемым (обвиняемым) и его защитником. Ходатайство удовлетворяется (при согласии со всеми условиями медиации) следователем с согласия руководителя следственного органа, а дознавателем с согласия прокурора либо не удовлетворяется, о чем выносится постановление, которое приобщается к материалам уголовного дела. Следующий шаг - производство первоначальных следственных действий (прежде всего допросов свидетелей). Дознаватель (следователь) после вынесения постановления об удовлетворении ходатайства и о передаче уголовного дела для проведения процедуры медиации в течение определенных в УПК РФ сроков (например, трех суток), передает уголовное дело в службу медиации. После поступления уголовного дела в службу медиации дело изучается, назначается ответственный медиатор, который в последующем и будет помогать участникам прийти к согласию в рассматриваемом вопросе.

Для реализации данной процедуры необходимо внести некоторые изменения и дополнения в российское законодательство.

Во-первых, дополнить Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», а именно часть вторую статьи первой, указанием на возможность применения процедуры медиации для разрешения уголовно-правовых конфликтов. В этом же законе следует установить процессуальный статус медиатора. Необходимо предоставить право осуществлять процедуру медиации в уголовном процессе независимым беспристрастным лицам, обладающим соответствующей

квалификацией, которая может быть присвоена по итогам прохождения специального курса обучения и подтверждена сдачей квалификационного экзамена.

Во-вторых, ст. 5 УПК РФ необходимо дополнить двумя новыми понятиями - медиация по уголовным делам и медиатор, а главу восьмую новой статьей о процессуальном статусе медиатора, установив его права и обязанности.

Также в УПК РФ необходимо закрепить возможность использовать процедуру медиации на стадии предварительно расследования, после успешного завершения которой заключается медиативное соглашение, которое будет являться основанием для прекращения уголовного преследования.

Допустимо также использование медиации и на судебных стадиях процесса для вынесения судебного решения с учетом результатов медиативной процедуры. Согласие сторон на применение процедуры медиации предполагает, что процесс может более не продолжаться в традиционном порядке, а проводиться по упрощенным правилам с учетом наличия примирительного соглашения.

Необходимо будет также дополнить УПК РФ ст. 25.2, где будут разрешены следующие вопросы: по каким уголовным делам будет возможна медиация (к примеру, по преступлениям небольшой и средней тяжести); в чьи полномочия будет входить назначение медиации; процессуальный порядок ее назначения; каким образом будет осуществляться передача уголовного дела на медиацию; установить обязанность дознавателя, следователя, защитника разъяснить потерпевшему, подозреваемому, обвиняемому право на рассмотрение дела с применением процедуры медиации, а также последствия ее применения и др.

Считаем, что предложенные нами дополнения и изменения в законодательство России позволят оптимизировать, упростить уголовное судопроизводство путем сокращения затрат на его реализацию, уменьшения производственной нагрузки судей, следователей, дознавателей, сокращения сроков производства по уголовным делам, установления большей защиты законных прав и интересов участников уголовного процесса.

#### Библиографический список

1. Арутюнян А.А. Медиация в уголовном процессе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=19284674> (дата обращения: 19.01.2018).
2. Василенко А.С. Цели и задачи восстановительного программ правосудия в уголовном процессе // Научный альманах. – 2015. – № 8(10). – С. 14-21.
3. Дикаев М.С. Примирение как возможность избежания уголовного наказания // Криминология: вчера, сегодня, завтра. – 2014. – № 2(33). – С. 41-46.
4. Кульман А., Кури Г. Восстановительное правосудие как альтернатива уголовным наказаниям // Актуальные проблемы экономики и права. – 2016. – № 4 (40). – С. 126-149.
5. Шамликашвили Ц.А. Медиация в современной правовой практике // Психологическая наука и образование. – 2014. – №2. – С. 15-25.
6. Шиловская А.Л. Правовые аспекты медиации в гражданском и уголовном процессе // Государство и право. – 2014. – № 1(2). – С. 49-54.
7. Яковлева Л.В. Медиация как альтернативная процедура в уголовном процессе // Актуальные проблемы права. – 2014. – № 2. – С. 56-62.

**Рецензент:** Букаев Н.М., профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., профессор, академик РАЕН.

---

**ХАРЛАМОВ ВАЛЕНТИН СТАНИСЛАВОВИЧ**

доцент кафедры криминологии Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент, 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1, ValentinX55@mail.ru

**КЕМЕНЕВА ЮЛИЯ ВИКТОРОВНА**

врач судебно-медицинский эксперт отдела сложных судебно-медицинских экспертиз ГБУЗ «Бюро судебно-медицинской экспертизы» Министерства здравоохранения Оренбургской области, 460000, Оренбург, ул. Кирова, д. 40, YKemeneva@gmail.com

**УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ РОДИТЕЛЕЙ  
ЗА ЖЕСТОКОЕ ОБРАЩЕНИЕ С ДЕТЬМИ В РОССИИ  
И ФИНЛЯНДИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

**KHARLAMOV VALENTIN STANISLAVOVICH**

the associate professor of the Department of Criminology of the Saint-Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia, the candidate of legal sciences, associate professor, 198206, Saint Petersburg, Pilot Pilyutova str., 1, ValentinX55@mail.ru

**KEMENEVA YULIYA VIKTOROVNA**

the forensic medical examiner of The Department of complex expertise Bureau of Forensic Medical Expertise, Ministry of Health of the Orenburg region, 460000, Orenburg, Kirova str., 40, YKemeneva@gmail.com

**SOME LEGAL ASPECTS OF CRIMINAL LEGAL RESPONSIBILITY  
OF PARENTS FOR CHILD ABUSE IN RUSSIA AND FINLAND:  
COMPARATIVE ANALYSIS**

***Аннотация.** Статья посвящена проблемам жестокого обращения с детьми со стороны родителей. Рассмотрена специфика уголовно-правовой ответственности за неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителями в России и Финляндии. Представлены предложения для совершенствования российско-финских отношений в рассматриваемой сфере.*

***Ключевые слова:** жестокое обращение с ребенком, пренебрежение нуждами, криминализация, уголовное законодательство, насилие в семье, преступления против жизни и здоровья.*

***Review.** The article is devoted to the problems of child abuse by parents. The authors consider the peculiarities of criminal legal responsibility for parents' failure to fulfill their obligations of child care typical of Russia and Finland. Some measures to improve Russian-Finnish relations in this sphere are proposed.*

***Keywords:** child abuse, neglect, criminalization, criminal law, family violence, crimes against life and health.*

К непреходящим ценностям России и Финляндии относятся благополучие ребенка и его гармоничное развитие. Отечественным и финским законодательством предусмотрена уголовно-правовая ответственность за неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителями и иными лицами, на которых возложены эти обязанности. Рассматриваемая ответственность выражается в применении мер государственного принуждения к родителям или лицам, их заменяющим, за совершение криминальных действий по отношению к несовершеннолетнему, выраженных в насильственной форме, а также за бездействие – пренебрежение основ-

ными нуждами ребенка. Жестокое обращение с детьми сопутствует процессу неисполнения обязанностей по их воспитанию.

Жестокость выражается в непредоставлении несовершеннолетнему питания, развивающей среды, медицинской помощи, одежды, крова, а также в систематическом унижении его достоинства, нанесении побоев и в других насильственных действиях. Сравнительный анализ финского и российского уголовного законодательства свидетельствует об определенных отличиях в защите детей от жестокого обращения.

Во-первых, действующий Уголовный кодекс Финляндской Республики (далее – УК Финляндии)

предусматривает ответственность родителей за совершение насильственных преступлений, закрепленных преимущественно в следующих главах: гл. 20 «Недозволенное половое сношение и иной разврат»; гл. 21 «Предумышленное убийство, убийство и иные посягательства на телесную неприкосновенность»; гл. 22 «Детоубийство (и аборт)»; гл. 25 «Преступления против личной свободы»<sup>1</sup>.

Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) предусматривает ответственность родителей за совершение насильственных преступлений, закрепленных преимущественно в следующих главах: гл. 16 «Преступления против жизни и здоровья»; гл. 17 «Преступления против свободы, чести и достоинства личности»; гл. 18 «Преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности»; гл. 20 «Преступления против семьи и несовершеннолетних».

В УК Финляндии отсутствует норма, идентичная закрепленной в ст. 156 УК РФ, предусматривающей ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителями или лицами, их заменяющими, если это деяние соединено с жестоким обращением. Как показывает анализ законодательной базы, нормы, предусматривающие ответственность за рассматриваемые виды криминальных деликтов, разбросаны по разным главам УК Финляндии.

Следует отметить, что в отличие от УК Финляндии законодательством многих стран мира регламентирована уголовно-правовая защита детей от жестокого обращения и ненадлежащего исполнения обязанностей со стороны родственников непосредственно в специальных нормах. В частности, Уголовным кодексом Дании лишению свободы до двух лет подлежит лицо, которое пренебрежением или унижительным обращением оскорбляет своего супруга, ребенка или любого зависимого от него лица, не достигшего возраста 18 лет, или любое лицо, с которым оно состоит в кровном или брачном родстве по прямой линии, или которое, умышленно уклоняясь от содержания или участия в содержании таких лиц, доводит их до нищеты (ч. 1 § 213). В другой европейской стране – Норвегии законодатель установил уголовную ответственность лица, подвергающего «кого-либо, принадлежащего к его семье, страданиям из-за нежелания выполнять свои обязанности по его содержанию или из-за невнимания, плохого обращения, или иного поведения, часто или серьезно нарушающее свои обязанности по отношению к супруге/супругу, детям или любому лицу, относящемуся к его семье или на его попечении, ввиду болезни, возраста или других обстоятельств не в состоянии заботиться о себе»<sup>2</sup>. Такое лицо подлежит наказанию в виде лишения свободы сроком до четырех лет (§ 219 гл. 20).

Аналоги отечественной нормы о защите прав детей, закрепленные в ст. 156 УК РФ, содержатся также в ст.ст. 217-219 гл. 30 УК Японии, ст. 174 УК Республики Таджикистан, ст. 5 гл. 7 УК Швеции, ст.ст. 398-405 УК Бельгии, ст. 478 УК Турции. Криминализовано непосредственно внутрисемейное жестокое обращение с ребенком ст. 233 УК Испании, ст. 260 УК Китая.

Во-вторых, важное юридическое отличие уголовного законодательства России и Финляндии заключается в том, что функция российского уголовного права в основном направлена на применение принудительной силы к преступнику, а функция финского уголовного права – на предоставление уголовно-правовой защиты потерпевшему. Основным принципом криминализации по УК РФ – общественная опасность деяния, в то время как по УК Финляндии – охрана правовых благ.

В соответствии с доктриной российского уголовного права объективное свойство общественной опасности приводит к тому, что поведение, подлежащее криминализации, должно быть настолько общественно опасным, что в результате его совершения причиняется существенный вред объекту уголовно-правовой охраны. Охрана правовых благ, презюмируемая финской доктриной уголовного права, исходит из того, что правовое благо должно охраняться – от малейших, даже абстрактных, угроз, и, следовательно, причинение конкретного последствия не требуется для наступления уголовной ответственности.

В отличие от уголовного права Финляндии создание абстрактной опасности ребенку (риска) не признается в качестве основания ответственности по уголовному праву России.

В УК РФ отсутствует много таких присутствующих в УК Финляндии составов преступлений, в которых уголовный закон уже на ранней стадии развития интенсивности действия путем криминализации вмешивается в поведение человека. Например, финские правоохранители, в отличие от российских, нередко рассматривают как жестокое обращение пренебрежительно-унижительное воздействие на ребенка со стороны родителей. К таким действиям относятся: шлепки, оскорбления, плохой уход за малышом. В России указанные действия могут расцениваться как средство воспитания детей.

*Так, финские социальные службы изъяли девятилетнего сына из семьи россиянки Малиной Г.И. и ее финского мужа Тимо, которые проживали около 15 лет в Финляндии. Поводом стали слова мальчика о том, что якобы мама его «шлепнула» несколько лет назад, то есть не в ближайшее время. От финских властей по почте родителям пришло уведомление о лишении их родительских прав»<sup>3</sup>. Аналогичный пример. Для выполнения объективной стороны нарушения непри-*

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Финляндии. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E8890039.PDF> (дата обращения: 12.12.2017).

<sup>2</sup> Уголовное законодательство Норвегии / Под науч. ред. А.В. Голика; пер. с норвеж. А.В. Жмени. СПб., 2003. С.196-197.

<sup>3</sup> Информационный портал семейной политики «Иван чай». Очередная русская мать сбежала из финского «рая». URL: [https://ivan4.ru/news/yuvenalnaya\\_yustitsiya/ocherednaya\\_russkaya\\_mat\\_sbezhalo\\_iz\\_finskogo\\_raya/](https://ivan4.ru/news/yuvenalnaya_yustitsiya/ocherednaya_russkaya_mat_sbezhalo_iz_finskogo_raya/) (дата обращения: 12.12.2017).

косновенности жилища по УК РФ требуется конкретное проникновение в жилище, а в соответствующем составе УК Финляндии ответственность наступает за «нарушение домашнего покоя» даже в виде мешающих, навязчивых звонков.

В российском уголовном праве причинение конкретного вредного последствия является основным признаком объективной стороны преступления. По уголовному праву Финляндии ответственность во многих случаях наступает независимо от причиненного последствия.

Таким образом, для выполнения оконченного преступления по уголовному праву Финляндии не требуются столь интенсивные или конкретные действия по сравнению с уголовным правом РФ.

В ряде стран (Швейцария, Франция, Болгария) также криминализованы не только деяния, влекущие причинение конкретного ущерба детскому здоровью или другие тяжкие последствия, но и деяния, влекущие последствия в виде опасности для здоровья, нравственности или воспитания несовершеннолетнего либо угроз для физического или духовного развития ребенка (ст. 219 УК Швейцарии), ст. 217-17 УК Франции, ч. 1 ст. 182 УК Болгарии.

В-третьих, в российском уголовном законодательстве выделены две формы вины: умысел и неосторожность (ст. 24 УК РФ). При этом преступление, предусмотренное ст. 156 УК РФ «Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего», признается таковым только при умышленной форме вины.

Напротив, в Финляндии все три вида виновного умысла, предусмотренные в законодательстве (ст. 6 гл. 3 УК Финляндии), позволяют признать криминальными деяния, связанные с неисполнением обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего. Укажем каждый из них: первый – целенаправленный умысел (*dolus determinatus*); второй – умысел уверенности (*dolus directus*); третий – умысел вероятности (*dolus eventualis*). По мнению ученого-правоведа Ярмо Койстинена, целенаправленный умысел по финскому закону фактически (без учета всех теоретических нюансов) соответствует прямому умыслу, а умысел уверенности – косвенному умыслу российского уголовного права. По юридическому содержанию умысел вероятности приближен к неосторожности, которая определена в ст. 26 УК РФ и может быть представлена в виде легкомыслия или небрежности. В УК Финляндии указанные дефиниции отсутствуют. К российскому аналогу легкомыслия можно отнести используемую в праве Финляндии осознанную неосторожность, к аналогу небрежности – неосознанную неосторожность. Между осознанной неосторожностью и умыслом вероятности по финскому уголовному праву находится другая форма вины – грубая неосторожность. Суд Финляндии по собственному усмотрению вправе квалифицировать деяние с виновным умыслом в форме «грубой неосто-

рожности». В уголовном законе Финляндии с представленной выше формой вины наступает уголовная ответственность, по расчетам Ярмо Койстинена, почти в 30 составах деяний<sup>4</sup>. В их числе деяния, связанные с неисполнением обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего. В Швеции и Исландии введена похожая уголовно-правовая категория «*грубая небрежность*», которая применяется в случае поставления другого лица в опасность причинения смерти, тяжкого телесного повреждения или серьезного заболевания (ст. 191 УК Исландии, ст. 9 гл. 3 УК Швеции).

Однако в российском уголовном праве отсутствуют нормативно закрепленные формы вины в виде «грубой неосторожности» и «грубой небрежности».

В-четвертых, сравнение уголовной наказуемости приводит к выводу, что УК Финляндии более гуманен по сравнению с российским законом. Известно, что в России за большинство насильственных преступлений в отношении детей уголовная ответственность для родителей наступает в виде штрафа, обязательных работ, исправительных работ, ареста, ограничения свободы, лишения свободы, в зависимости от тяжести преступления по отношению к ребенку. Так, в России наказание за жестокое обращение с ребенком, предусмотренное ст. 156 УК РФ, назначается в виде штрафа в размере до ста тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года либо обязательными работами на срок до четырехсот сорока часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового.

В Финляндии за идентичные деяния применяется наказание преимущественно в виде штрафа. Так, ответственность за причинение насилия, не повлекшего тяжких последствий, предусмотрена ст. 7 гл. 21, которая гласит: «Если насилие в целом при его оценке и с должным учётом незначительности деяния, нарушения физической целостности, ущерба здоровью и других обстоятельств преступления носит несущественный характер, нарушитель должен подвергнуться наказанию в виде штрафа за насилие, не повлекшее тяжких последствий». В случае причинения особо тяжкого насилия (в частности, за убийство, тяжкий вред здоровью) виновный может быть подвергнут наказанию в виде заключения на срок от одного до десяти лет (ст. 6 гл. 21). В России за убийство с отягчающими обстоятельствами может быть назначено наказание в виде пожизненного лишения свободы. Характерно, что максимальный срок лишения свободы по уголовному закону в

<sup>4</sup> Койстинен Ярмо. Сравнительно-правовой анализ граней преступного и непроступного по уголовному праву Финляндии и Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С.20-25.

Финляндии составляет 12 лет, по совокупности преступлений – 15 лет. В Финляндии, как показывает практика правоприменения, 57 % всех уголовных наказаний назначаются в виде штрафа, а в России – лишь 10 %. Количество составов, предусматривающих в виде максимального наказания лишение свободы на срок не более двух лет, в УК Финляндии составляет 69 %, а в УК РФ – 32 %. Количество составов, предусматривающих в виде наказания лишение свободы на срок более 10 лет, составляет в УК Финляндии 3 %, а в УК РФ – 10 %. Кроме того, наказуемость по российскому УК базируется на тяжести причиненного вреда, а по УК Финляндии тяжесть вреда является альтернативным признаком квалифицированного состава наряду с грубым и жестоким способом совершения преступления. Простой состав насильственного преступления по УК Финляндии является формальным.

Важно заметить, что во многих зарубежных странах (в частности, в Болгарии, Дании, Израиле, Швейцарии) наказание за преступление рассматриваемой категории (аналог ст. 156 УК РФ) предусмотрено именно в виде лишения свободы. В Европе наиболее высокий срок лишения свободы в зависимости от наступивших последствий устанавливается в УК Франции (ст. 227-16 – до 30 лет).

В-пятых, уголовная ответственность юридического лица предусмотрена ст. 1 гл. 9 УК Финляндии. В соответствии с ней юридическое лицо, деятельностью которого было совершено преступление, подлежит осуждению к корпоративному штрафу по требованию государственного обвинителя. Характерно, что юридическому лицу может быть назначено наказание и в том случае, когда физическое лицо вообще не осуждается к наказанию за данное преступление.

В настоящее время институт уголовной ответственности юридических лиц закреплен в законодательстве Австралии, Англии, Венгрии, Израиле, Исландии, Канады, Китая, Литвы, Люксембурга, Молдовы, Нидерландов, Польши, Румынии, США и других стран. В отдельных странах (Албания, Германия, Испания, Латвия, Мексика, Перу) установлена так называемая «квазиуголовная» ответственность юридических лиц (на основе принципа «отождествления»).

Напротив, по действующему российскому законодательству юридическое лицо уголовно неосуждаемо, несмотря на то, что известны многочисленные факты о продаже детей в России за границу коммерческими структурами под видом их усыновления<sup>5</sup>. В связи с пробелами в российском уголовном

законе возникали естественные трудности правоприменения.

В-шестых, в Финляндии практически отсутствует административное право в том виде, в котором оно существует в России. Из этого следует, что многие такие деяния, которые признаются в России административными правонарушениями, в Финляндии являются преступлениями. Другими словами, сфера применения уголовного права в Финляндии значительно шире.

В-седьмых, в настоящее время судебный прецедент в российском правовом пространстве де-юре не признается. Этого нельзя сказать о финском правосудии. Богатый многолетний прецедентный опыт Финляндии показывает, что нормативный и прецедентный компоненты в уголовном праве органично дополняют друг друга и повышают эффективность правоприменительной практики.

С целью уголовно-правовой защиты прав ребенка в Европе судебный прецедент эффективно реализуется в английском праве и законодательстве ряда стран Европейского союза (Германии, Италии, Швейцарии). В правовой сфере активно функционируют американская и канадская модели судебного прецедента.

Следует отметить, что специфика финского уголовного законодательства способствовала активизации практик и технологий по оперативному изъятию детей из биологических семей по инициативе финских социальных служб.

Для совершенствования российско-финских отношений в рассматриваемой сфере, на наш взгляд, целесообразно создание совместной конфликтной комиссии по семейным спорам, куда могут войти представители соответствующих ведомств, как финских, так и российских. Комиссию требуется уполномочить разрешать дела на профессиональной основе и предлагать свои пути решения проблем<sup>6</sup>. Начало этому процессу положил принятый в истекшем году (23 мая 2017 г.) меморандум о взаимопонимании в сфере защиты прав детей, подписанный детским омбудсменом Финляндии Туомас Курттила и Уполномоченным по правам ребенка при Президенте Российской Федерации Анной Кузнецовой<sup>7</sup>. В целом, для более качественной уголовно-правовой защиты финских и российских детей требуется обновить заключенный в советское время договор между СССР и Финляндией о правовой защите и правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам от 11 августа 1978 г.<sup>8</sup>, а также модернизировать Соглашение между Правительством Финляндской Республики и Правительством

<sup>5</sup> Терехов А., Тимашова Н. Дети на запчасти // Новые Известия. 2003. 29 августа. № 39. [Электронный ресурс]. URL: [http://moscow.hrights.ru/deti/data/deti\\_29\\_08\\_2003-2.htm](http://moscow.hrights.ru/deti/data/deti_29_08_2003-2.htm) (дата обращения: 12.12.2017).

<sup>6</sup> Гурьянов Н., Журба Н., Анищенко Н. Меня удивила эта расовая ненависть. [Электронный ресурс]. URL: <https://vz.ru/society/2012/10/3/600802.html> (дата обращения: 12.12.2017).

<sup>7</sup> Россия и Финляндия подписали меморандум о взаимопонимании в сфере защиты прав детей [Электронный ресурс]. URL: <https://www.spbdnevnik.ru/news/2017-05-23/rossiya-i-finlyandiya-podpisali-memorandum-o-vzaimoponimani-v-sfere-zashchity-prav-detey/> (дата обращения: 12.12.2017).

<sup>8</sup> Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Финляндской Республикой о правовой защите и правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам (Хельсинки, 11 августа 1978 г.) (с изм. и доп.). // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 34. Ст. 690.

---

РФ о сотрудничестве в борьбе с преступностью от 05.03.1993 г.<sup>9</sup>

Резюмируя изложенное, следует констатировать, что важнейшая задача охраны подрастающего

поколения решается посредством использования плодотворного отечественного и международного законодательства, наиболее продуктивного правоприменения и полезных практик.

Библиографический список

1. Гурьянов Н., Журба Н., Анищенко Н. Меня удивила эта расовая ненависть. URL: <https://vz.ru/society/2012/10/3/600802.html> (дата обращения: 12.12.2017).

2. Койстинен Ярмо. Сравнительно-правовой анализ граней преступного и непроступного по уголовному праву Финляндии и Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2009. – 233 с.

3. Терехов А., Тимашова Н. Дети на запчасти // Новые Известия. 2003. 29 августа. № 39. [Электронный ресурс]. URL: [http://moscow.hrighs.ru/deti/data/deti\\_29\\_08\\_2003-2.htm](http://moscow.hrighs.ru/deti/data/deti_29_08_2003-2.htm) (дата обращения: 12.12.2017).

Рецензент: Алиев Я.Л., профессор кафедры криминологии Санкт-Петербургского университета МВД России, д.ю.н., профессор.

---

<sup>9</sup> Соглашение между Правительством Финляндской Республики и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в борьбе с преступностью. Москва, 5 марта 1993 г. (с изм. и доп.). // Бюллетень международных договоров. 1997. № 4. С. 20–25.

---

## Раздел четвертый

# ВОПРОСЫ ТРУДОВОГО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА И ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

**РУЗАЕВА ЕЛЕНА МИХАЙЛОВНА**

кандидат юридических наук, кандидат педагогических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса ОГУ, 460018, Оренбург, проспект Победы 13, elena280407@yandex.ru

## НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СПОРТИВНЫХ СПОРОВ

**RUZAEVA ELENA MIKHAILOVNA**

candidate of Law, Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor of the Chair of Civil Law and Process, OSU, 460018, Orenburg, Victory Avenue 13, elena280407@yandex.ru

## SOME LEGAL ASPECTS OF SPORTS DISPUTES

**Аннотация.** В настоящее время спорт - это составная часть физической культуры, и в то же время бизнес, в развитие которого вкладываются огромные финансовые ресурсы. Спорт, в особенности профессиональный, не может существовать без конфликтов (конфликтов между спортсменами, спортивными организациями, тренерами и болельщиками). Поэтому как сами спортсмены, так и физкультурно-спортивные организации, спонсоры, спортивные агенты нуждаются в разработке профессионального и, в равной степени, справедливого для всех субъектов спортивной деятельности, подхода к выбору способов защиты их прав.

**Ключевые слова:** правовой статус, работник, работодатель, трудовые права, трудовые обязанности, трудовая функция, трудовое правоотношение, трудовой спор, трудовой конфликт

**Review.** At present, sport is an integral part of physical culture, and at the same time a business in whose development huge financial resources are invested. Sport, especially professional, can not exist without conflicts (conflicts between athletes, sports organizations, coaches and fans). Therefore, both athletes themselves, as well as sports and sports organizations, sponsors, sports agents need to develop a professional and equally fair for all sports actors, an approach to choosing ways to protect their rights.

**Keywords:** legal status, employee, employer, labor rights, labor duties, labor function, employment relationship, labor dispute, labor conflict.

Правовое регулирование особенностей рассмотрения спортивных споров - относительно новое научное явление. Как следствие этого - многочисленные проблемы практического и теоретического характера, принятие законодателем весьма противоречивых норм, неспособных урегулировать порядок разрешения спортивных споров в государственных и специально учрежденных для их рассмотрения третейских судах. К настоящему времени в отечественной юридической литературе единого подхода к определению понятия спортивного спора не существует.

Вместе с тем спортивные споры не являются феноменом современности, еще на Олимпийских играх в античные времена возникла так называемая проблема обеспечения безопасности. Греческие города-государства постоянно вели борьбу и соперничали друг с другом, чтобы предоставить возможность безопасного участия в спортивных соревнованиях.

ли друг с другом, чтобы предоставить возможность безопасного участия в спортивных соревнованиях.

В Олимпии на время игр провозглашался олимпийский мир. Города-государства, входившие в олимпийскую общину, обещали обеспечивать неприкосновенность культурных и спортивных сооружений и всех участников соревнований, зрителей и высокопоставленных лиц минимум на три месяца и гарантировали беспрепятственный въезд и выезд из страны. Нарушившего эти условия спортсмена наказывали дисквалификацией и денежным штрафом. Также в Древнем Риме занимались вопросами финансовой поддержки спортивных мероприятий (спонсорство) и вопросами развития спорта. К примеру, атлетам предоставлялись «займы», чтобы преодолеть финансовые трудности в период подготовки к соревнованиям, которые они должны были возвра-

тить после соревнований из соответствующих денежных премий<sup>1</sup>.

Безусловно, в настоящее время спортивные конфликты заметно увеличились и обострились. Главной причиной этого является то, что сегодня занятия спортом - общественный, массовый феномен. Вместе с этим постоянно растущая коммерциализация и профессионализация изменили спорт. Чем больше спорт становится частью экономики, тем более конфликтным он становится.

Для более глубокого понимания сущности спортивных споров важно выявить особенности, отличающие их от иных правовых споров.

Во-первых, спортивные отношения опосредуются нормами различных отраслей права. Наряду с нормами гражданского права, определяющими правовой статус и соответствующую деятельность организаций в сфере профессионального спорта, действуют и нормы трудового права, закрепляющие правовой статус спортсмена, нормы административного, налогового права, касающиеся государственного управления в области спорта. В этой ситуации основной проблемой становится выбор наиболее эффективной процедуры разрешения спора, которая, с одной стороны, соответствовала бы существу рассматриваемого спора, его материально-правовой природе, а с другой стороны, отвечала бы интересам сторон спора.

Во-вторых, специфика касается и субъектов спортивного спора. Не вызывает никаких сомнений тот факт, что основным субъектом спортивного спора является спортсмен. Однако в качестве субъектов спортивных споров также могут выступать и субъекты, вовлеченные в спортивный маркетинг и управление спортом (спортивные федерации, спортивные лиги, команды, физкультурно-спортивные организации), а также компании, которые прямого отношения к спорту не имеют (телевизионные, радиовещательные каналы, спонсоры, агенты, производители спортивных товаров)<sup>2</sup>.

Помимо этого, в рамках одной группы субъектов (например, спортсменов) возникают трудности, связанные с отнесением их к той или иной категории и, как следствие, - с определением подведомственности разрешения спортивных споров. Так, традиционным является деление спорта на профессиональный и любительский. Соответственно, и спортсмены классифицируются на любителей и профессионалов.

В-третьих, многообразие спортивных споров не позволяет выработать их единую классификацию, а, следовательно, не позволяет дифференцировать их на практике, избрать наиболее эффективные способы их разрешения. Ведь урегулирование спортивных споров может происходить самыми различными пу-

тами: переговоры, участие посредников, арбитражные процедуры. Главное при выборе способа защиты - это индивидуальный подход. Необходимо учитывать специфику конкретного спора, его субъектов, провести четкое разграничение между разрешением спортивных конфликтов в любительском и профессиональном спорте.

Таким образом, выявив наиболее существенные признаки спортивных споров, можно дать им следующее определение: «Спортивные споры - это разногласия субъектов, участвующих в спортивных отношениях по поводу взаимных прав и обязанностей, а также их разногласия, возникающие из отношений, хотя и не являющихся спортивными, но оказывающих влияние на права и обязанности спортсменов как субъектов спортивных отношений».

Под спортивными отношениями следует при этом понимать комплексные общественные отношения, возникающие между субъектами физической культуры и спорта в процессе осуществления физкультурно-спортивной деятельности. Спортивные отношения опосредуются нормами различных отраслей права. Наряду с нормами гражданского права, определяющими правовой статус и соответствующую деятельность организаций в сфере профессионального спорта, действуют нормы трудового права, закрепляющие правовой статус спортсмена, нормы административного, налогового права, касающиеся государственного управления в области спорта. Некоторые ученые даже стали говорить о возникновении спортивного права как особой комплексной отрасли универсальных и общеобязательных норм, формируемых государством и гражданским обществом. Интересно, что в западной правовой науке понятие «спортивное право» существует уже давно (англ. «sports law», франц. «droit du sport», нем. «sportrecht»).

Надо согласиться, что спорт, в особенности профессиональный, не может существовать без конфликтов - конфликтов между спортсменами, спортивными организациями, тренерами и болельщиками. Связано это прежде всего с тем, что спортивным отношениям присущ такой особый признак, как соревновательность. Ж. Эбер, один из основоположников теории и практики физической культуры и спорта, писал: «Без этого главенствующего психологического элемента нет спорта в собственном смысле этого слова, а есть лишь простое выполнение, более или менее интенсивное, каких-нибудь упражнений или же тренировок. Спортивные соревнования всегда направлены на выявление победителя. Поэтому основу соревновательной деятельности составляет конкуренция, которая, в свою очередь, является главной предпосылкой для возникновения конфликтных ситуаций в спортивной среде»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Кузнецов И.С. Спортивное право России как отрасль российского законодательства // Спорт: экономика право, управление. 2004. № 4. С. 3.

<sup>2</sup> Крашенинников П.В. Спортивное право, которое нужно всем: вступительная статья к учебнику: Алексеев С.В. Спортивное право России. Правовые основы физической культуры и спорта: Учебник для вузов / Под ред. д.ю.н., проф. П.В. Крашенинникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2005, 2007. С. 8-9.

<sup>3</sup> Криворучко В.И., Иванюженков Б.В., Нелюбин Д.В. Стратегическое управление физкультурно-спортивным комплексом Российской Федерации: Монография. М.: Советский спорт, 2005. С. 3.

Но если выделять спортивные споры в какую-то отдельную категорию (а это нужно делать для квалифицированного их разрешения), то надо учитывать только специальные (специфические) спортивные споры, которые характеризуются особенностью отношений (спортивный характер отношений) между спорящими субъектами.

Другой путь чреват скатыванием к уже имеющимся классификациям споров с определенными правилами подведомственности или к ненужному дроблению обычных споров по субъектному составу. Поэтому нет смысла выделять категорию общих спортивных споров, где «спортсмены выступают в качестве субъектов семейных, земельных, потребительских правоотношений, а споры с их участием рассматриваются с соблюдением общих правил подведомственности и подсудности в рамках системы судов общей юрисдикции». Ведь не будем же мы классифицировать в особую категорию гражданско-правовые, трудовые и семейные споры с участием, например, профессиональных парикмахеров или врачей.

Как уже было замечено ранее, в науке не существует единого подхода к рассматриваемому вопросу. Так, А.М. Бриллиантова подразделяет спортивные споры на четыре группы: споры, касающиеся исключительно коммерческой стороны правоотношений в области спорта; споры между спортсменами и спортивными организациями, связанные с вопросами найма и трудоустройства; споры между спортивными организациями в отношении распределения между ними функций и полномочий; споры по поводу дисциплинарных санкций, применяемых спортивными организациями к своим членам и участникам - индивидуальным и коллективным<sup>4</sup>.

С.А. Ищенко выделяет следующие виды спортивных споров:

- технические споры - это споры, связанные с применением технических правил в спорте;
- административные споры - споры, возникающие между спортсменами, клубами, федерациями о допуске на соревнования, о переходе игрока из клуба в клуб;
- дисциплинарные споры - вытекают из предыдущих, но по своей значимости превосходят первые, например апелляция спортсмена клубу или федерации в связи с вынесенными ему санкциями за тот или иной проступок;
- экономические споры - возникают между спортивными клубами, федерациями, организациями или отдельными лицами, в частности по возмещению ущерба при получении травмы игроком, при невыполнении контракта или спонсорских обязательств;

- межучрежденческие споры - это споры между спортивными организациями, федерациями, клубами, например между МОК и НОК.

Названные классификации носят специальный характер и не предусматривают дифференциацию спортивных споров в зависимости от правового положения, которое занимает спортсмен в каждом конкретном правоотношении. Поэтому в зависимости от правового положения, от качества, в котором выступает спортсмен в рамках конкретного правоотношения, спортивные споры могут быть разделены на:

- общие: спортсмены выступают в качестве субъектов семейных, земельных, потребительских правоотношений, а споры с их участием рассматриваются с соблюдением общих правил подведомственности и подсудности в рамках системы судов общей юрисдикции;

- специальные: спортсмены выступают в качестве субъектов спортивных отношений, складывающихся в процессе подготовки спортсмена к спортивным соревнованиям и участия в них, а также участия юридических лиц в деятельности, связанной с организацией и проведением спортивных соревнований на национальном и международном уровнях<sup>5</sup>.

В рамках спортивных споров, носящих специальный характер, дифференциацию можно производить по характеру рассматриваемых споров:

1) споры, касающиеся имущественных прав и интересов субъектов спортивной деятельности, в том числе связанные с определением статуса и порядком переходов (трансфертов) спортсменов (игроков), споры, вытекающие из агентской деятельности, и иные имущественные споры, в частности по компенсации или возмещению ущерба при получении травмы игроком;

2) споры, связанные с обжалованием действий и решений физкультурно-спортивных организаций любых организационно-правовых форм и форм собственности, а также всех иных организаций, осуществляющих деятельность в области спорта;

3) споры между спортсменами и спортивными организациями, вытекающие из трудовых отношений;

4) споры, связанные с применением спортсменами запрещенных веществ и препаратов (допинга);

5) споры по гражданству - это споры относительно того, имеет ли право тот или иной спортсмен выступать за сборную команду той или иной страны;

6) споры о неправомерном судействе;

7) споры, связанные с вопросами дискриминации в сфере спорта: половая дискриминация, другие формы дискриминации;

8) споры, связанные с защитой нарушенных

<sup>4</sup> Бриллиантова А.М. Спортивный арбитраж как способ рассмотрения споров в области спорта (сравнительно-правовой аспект) // Теория и практика физической культуры. 2004. № 6.

<sup>5</sup> Алексеев С.В. Спортивное право России. Правовые основы физической культуры и спорта: Учебник для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. С. 64-93; Евсеев Ю.И. Физическая культура. Ростов н/Д: Феникс, 2005. С. 5; Матвеев Л.П. Общая теория спорта и ее прикладные аспекты. 4-е изд., испр. и доп. СПб., 2005. С. 8; Лубышева Л.И. Социология физической культуры и спорта: Учеб. пособие. М., 2004. С. 27-32; Теория и методика физической культуры: Учебник / Под ред. проф. Ю.Ф. Курамшина. М.: Советский спорт, 2004. С. 6-7; Терминология спорта. Толковый словарь спортивных терминов. М.: СпортАкадемПресс, 2001. С. 377, 442-443 и др.

или оспоренных интеллектуальных прав в спортивной среде.

Исходя из уровня, на котором возник подлежащий разрешению спор, спортивные споры могут быть подразделены на национальные и международные.

Наряду с этим можно еще дополнить предложенную классификацию спорами между спортивными организациями в отношении неимущественных прав, споры между спортивными организациями и объединениями болельщиков и т.п.

Формы разрешения спортивных конфликтов и споров различают следующие:

1. Юрисдикционные (судебные государственные), когда лицо, которое полагает, что его права и законные интересы нарушены или ущемляются, обращается в соответствующий государственный суд, который осуществляет правосудие от имени государства. Такие формы наиболее эффективны, когда возникает спор о праве и необходимо властное, государственное вмешательство и возможно принудительное исполнение судебного решения.

2. Неюрисдикционные (несудебные и негосударственные судебные), когда лицо, которое полагает, что его права и законные интересы нарушены или ущемляются, обращается не к государственным структурам, а избирает альтернативные методы и способы защиты (самозащита, посредничество и примирительные процедуры, третейское разбирательство и арбитраж).

Например, во всем мире споры в области профессионального спорта, как правило, разрешаются специализированными (спортивными) третейскими судами. Их преимущество заключается в том, что арбитры (судьи) этих судов имеют хорошие знания и в области конкретных спортивных отношений, и в области юриспруденции.

Такие третейские суды, как Бельгийская арбитражная комиссия по спорту (Comission Belge d'arbitrage pour le sport), Палата по решению споров в области спорта в Италии (Camera di Conciliazione e Arbitrate per lo Sport), Международный спортивный арбитражный суд в Швейцарии (Court of Arbitration for Sport, CAS), хорошо известны и спортсменам, и правоведам спортивной сферы.

В Российской Федерации споры в области профессионального спорта рассматриваются преимущественно в рамках спортивных федераций по видам спорта.

3. Специализированные спортивные арбитражные суды. Систему специализированных спортивных третейских судов возглавляет Спортивный арбитражный суд в Швейцарии (г. Лозанна). Есть также спортивный арбитражный суд при автономной некоммерческой организации «Спортивная арбитражная палата» России, спортивный арбитраж

при Торгово-промышленной палате Российской Федерации.

4. Возможны и различные сочетания двух первых форм. Например, в хозяйственных судах Беларуси достаточно эффективно используется процедура посредничества, когда спор урегулируется с помощью должностного лица хозяйственного суда (но не судьи), а достигнутые результаты (мировое соглашение, отказ от иска, новый договор и т.п.) проверяются и утверждаются судом. Плюсом является то, что недостижение результата в процедуре посредничества не препятствует сторонам вернуться к обычной судебной процедуре. Таким же образом могут рассматриваться и спортивные споры.

К тому же в последнее десятилетие в мировой индустрии спорта отчетливо прослеживается тенденция увеличения количества споров решаемых с помощью медиации.

Выбор способа защиты всегда остается за спорящими сторонами. При этом они руководствуются наличием или отсутствием в той или иной процедуре интересных для них преимуществ: оперативность разрешения спора, отсутствие публичности и конфиденциальность, материальная экономичность<sup>6</sup>.

Безусловно, предложенная классификация спортивных споров не носит исчерпывающего характера. Как было показано, в современном спорте существует огромное многообразие конфликтов различной правовой природы.

Английский исследователь Кристофер Ньюмарк справедливо заметил, что спортивные споры представляют собой смешение разнообразных конфликтных ситуаций, возникающих в спортивной среде<sup>7</sup>. Так, одни споры носят исключительно коммерческий характер, например споры между спортсменом и спонсором, другие споры - регулятивный, например споры по поводу законности (незаконности) действий физкультурно-спортивных организаций, третьи - квазиуголовный характер, например споры о применении допинга или дисциплинарные споры. Во многом это объясняется усложнением отношений в области спорта, профессионализацией спорта, появлением новых субъектов (спонсоры, телевизионные агентства, международные федерации), а также общей коммерциализацией спорта. В таких условиях разрешение споров административными органами спортивных федераций, на наш взгляд уже не отвечает требованиям времени. Принимая во внимание необходимость поддержания устойчивого развития спортивных отраслей, ряд международных и национальных спортивных федераций приступили к созданию специализированных органов нового образца для разрешения спортивных споров.

<sup>6</sup> Погосян Е.П. Спортивные споры: понятие и классификация // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 8 // СПС «Консультант-Плюс».

<sup>7</sup> Зыков Р.О. Некоторые правовые и организационные аспекты создания спортивного арбитража в России // Спорт: экономика, право, управление. 2009. № 3 // СПС «Консультант-Плюс».

---

#### Библиографический список

1. Алексеев С.В. Спортивное право России. Правовые основы физической культуры и спорта. Учебник для вузов / Ответ. ред. П.В. Крашенинников – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. – 671 с.
2. Бриллиантова А.М. Спортивный арбитраж как способ рассмотрения споров в области спорта (сравнительно-правовой аспект) // Теория и практика физической культуры. – 2004. – № 6. – С. 6-10.
3. Ищенко С.А. Правовая характеристика и система спортивных арбитражных судов (САС) в международном спортивном движении // Государство и право. – 2002. – № 12. – С. 78-80.
4. Кузнецов И.С. Спортивное право России как отрасль российского законодательства // Спорт: экономика, право, управление. – 2004. – № 4. – С. 2-4.
5. Крашенинников П.В. Спортивное право, которое нужно всем: вступительная статья к учебнику: Алексеев С.В. Спортивное право России. Правовые основы физической культуры и спорта: Учебник для вузов / Под ред. д.ю.н., проф. П.В. Крашенинникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2005, 2007. – С. 8-9.
6. Криворучко В.И., Иванюженков Б.В., Нелюбин Д.В. Стратегическое управление физкультурно-спортивным комплексом Российской Федерации: Монография. – М.: Советский спорт, 2005. – 143 с.
7. Евсеев Ю.И. Физическая культура. – Ростов н/Д: Феникс, 2005. – 382 с.
8. Матвеев Л.П. Общая теория спорта и ее прикладные аспекты. 4-е изд., испр. и доп. – СПб., 2005. – 384 с.
9. Лубышева Л.И. Социология физической культуры и спорта: Учеб. пособие. – М., 2004. – 240 с.
10. Теория и методика физической культуры: Учебник / Под ред. проф. Ю.Ф. Курамшина. – М.: Советский спорт, 2004. – 464 с.
11. Терминология спорта. Толковый словарь спортивных терминов. – М.: СпортАкадемПресс, 2001. – 480 с.
12. Погосян Е.П. Спортивные споры: понятие и классификация // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 8 // СПС «Консультант-Плюс».
13. Зыков Р.О. Некоторые правовые и организационные аспекты создания спортивного арбитража в России // Спорт: экономика, право, управление. 2009. № 3 // СПС «Консультант-Плюс».

**Рецензент:** Черепанцева Ю.С., заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

---

## 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)

## ОЦЕНКА РЕКЛАМЫ НА ПРЕДМЕТ ЭТИЧНОСТИ

### 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)

## ASSESSMENT OF ADVERTISING ON THE SUBJECT OF ETHICS

**Аннотация.** Статья посвящена анализу правовой дефиниции «этичность рекламы», спорность которой не позволяет в полной мере обеспечить достижение целей правового регулирования отношений, связанных с ее созданием и распространением в целях обеспечения конституционного права личности на получение достоверной информации.

**Ключевые слова:** реклама, квалифицированные признаки рекламы, этичность, этика профессиональной деятельности рекламоизготовителей.

**Review:** the article is devoted to the analysis of the legal definition of «ethical advertising», the controversial nature of which does not allow to fully achieve the goals of legal regulation of relations related to its creation and distribution in order to ensure the constitutional right of the individual to receive reliable information.

**Keywords:** advertising, qualified signs of advertising, ethics, ethics of professional activities of advertising manufacturers.

Правовая охрана средств индивидуализации субъектов гражданского оборота и производимой ими продукции, являющихся на сегодняшний день важным элементом рыночной экономики, призвана обеспечить насыщение рынка товарами, работами и услугами, сохраняя при этом индивидуализацию юридических лиц и результатов их деятельности.

В условиях ориентирования рынка на потребительский спрос, средства индивидуализации напрямую формируют конкурентоспособную среду, поскольку не только обеспечивают идентификацию, но и информируют рынок об участнике экономического оборота и/или его продукте, обеспечивая тем самым интерес, доверие, спрос не к абстрактному продукту, а к конкретному предпринимателю и производимому им товару, тем самым, позволяя хозяйствующему субъекту развиваться, становиться узнаваемым среди массы конкурентов и востребованным в своем сегменте рынка.

Основной формой такого информирования служит реклама и ее определение, данное в ст. 3 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О рекламе»<sup>1</sup>, в полной мере подтверждает вышесказанное.

Однако сводить содержание рекламы исключительно к экономическому критерию было бы неправильным, ведь она обеспечивает баланс интересов бизнеса и потребителей, часто затрагивая острые

социальные аспекты, отражая сложившуюся в государстве и обществе действительность.

Кроме того, реклама является регулятором поведения на товарном рынке, корректирующим действия потребителя в процессе воздействия на его сознание и поскольку в современных экономических условиях она, зачастую, несет в себе ложный посыл на положительный результат, заведомо недостижимый, то недооценить значение института рекламы, значит обеспечить себе в обозримом будущем проблему, связанную с правовым нигилизмом ее создателей и распространителей.

Анализ современного рекламного законодательства и отношения общества к рекламе наглядным образом демонстрирует неспособность правового института обеспечить реализацию основополагающих функций рекламы.

Навязчивость, необъективность, некорректность и агрессивность – вот современные ассоциации со словом «реклама».

Попытка законодателя установить общие требования к рекламе через критерии недобросовестности и недостоверности, а также установить правовой режим для различных видов рекламы и способов ее распространения, не решает проблему, связанную с негативной общественной оценкой рекламного законодательства вообще, и ее информационной назойливостью, в частности.

---

<sup>1</sup> Ст. 3 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О рекламе» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.

На мой взгляд, в вопросе правового регулирования должен сместиться акцент – с объекта рекламирования в сторону субъекта профессиональной рекламной деятельности.

Данная рокировка продиктована отсутствием критериев объективной оценки производителя о себе и своем продукте, что в большинстве случаев выливается в одно единственное требование к рекламоизготовителю – любым способом, в том числе с помощью пробелов в законодательстве или в обход установленных нормативным требованиям, сформировать запоминающийся образ и популяризовать его для соответствующей аудитории. Пагубность подобной позиции, усугубляется тем, что используя средства массовой информации, как одного из эффективных способов распространения и доведения рекламной информации до сведения потребителей, данный рекламодаделец не считает с нецелевой аудиторией, вынужденной «потреблять» ее автоматически.

Кроме того, «средства массовой информации в публичной сфере на сегодняшний день являются важной частью гражданского общества, осуществляя диалог граждан, общества и государства, а также рассматриваются как инструмент гласности, открытости публичной сферы, гражданского общества»<sup>2</sup>, что автоматически придает рекламе статус «достоверности и правомерности» в глазах наиболее уязвимой аудитории, такой как дети, подростки и пенсионеры.

Каждый рекламный объект, будь-то хозяйствующий субъект с его репутационными характеристиками или производимый им продукт, всегда будет отражать исключительно интересы заказчика рекламы, а следовательно содержать субъективную оценку субъекта о себе и о своем товаре. Изжить подобный субъективизм можно и нужно посредством определения критерия этичности и возложения на профессиональную деятельность рекламопроизводителя особых качественных требований.

Одним из критериев, позволяющих ограничивать распространение информации, которая способна навредить культурному и нравственному развитию общества, является этичность рекламы, под которой понимают ее соответствие тем правилам поведения, традициям, обычаям и моральным принципам, которые сложились в общественной среде на протяжении всего ее становления и последующего развития.

Неэтичность рекламы может затрагивать различные сферы и проблемы, существующие в обществе и еще не искорененные или искоренение которых не предвидится в обозримом будущем ввиду своей глобальности. К ним можно отнести и гендерное неравенство, и расовую дискриминацию, чрезмерную интимность и даже недопустимую откровенность, религиозную нетерпимость, неграмотность различных слоев населения, неуважительное или без-

различное отношение к лицам с физическими или психическими недостатками и многое, многое другое.

Подобная неэтичность прослеживается в рекламных роликах, иногда становясь эталоном для современного общества. Например, в рекламе автомобиля всегда прослеживается ассоциация с успехом его обладателя, при этом используется образ физически здорового человека, реализовавшегося в профессии или семье, тем самым оставляя «за бортом» всех тех, кто в силу различных объективных причин не обладает здоровьем или семьей. Другими словами, подобная реклама на подсознательном уровне формирует стандарты успешности и разрушает многогранность человеческих ценностей, но при этом не нарушает положения под. 4 п. 4 ст.5 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О рекламе» поскольку формально «...не формирует негативное отношение к лицам, не пользующимся рекламируемыми товарами, или осуждает таких лиц».

Другим, не менее наглядным примером, может служить реклама кредитования пенсионеров, в которой информация доносится посредством значимости и нужности такого человека для своей семьи – не хватает дом достроить, нет машины, нужен отдых – пенсионер всегда придет на помощь, воспользовавшись льготным предложением банковского кредитования. На мой взгляд, данная реклама нивелирует в сознании подрастающего поколения п. 3 ст. 38 Конституции РФ, где сказано, что трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях, а не наоборот.

Приведенные примеры лишь малая часть огромной проблемы, связанной с рекламной информацией и ее влиянием на культурное и нравственное развитие общества.

Проблема этичности рекламы была признана в качестве существующей на международном уровне. В кодексе Международной торговой палаты «Практика рекламы и маркетинговых коммуникаций» был сформулирован принцип пристойности рекламной информации: «Маркетинговая коммуникация не должна содержать заявлений либо аудио- или видеообращений, нарушающих стандарты пристойности, преобладающие *в настоящее время в соответствующей стране и культуре*»<sup>3</sup>.

Что касается Российской Федерации, то в действующем Федеральном законе от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» содержится указание на этичность только в ст.ст. 31-32, в которых в качестве цели саморегулируемых организаций обозначена, среди прочих, выработка требований соблюдения этических норм в рекламе и соблюдение профессиональной этики.

Процесс модернизации рекламного законодательства РФ вытеснил, на мой взгляд, одну из основ-

<sup>2</sup> Орлов К.А. Средства массовой информации как элемент гражданского общества // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2012. Выпуск 30.

<sup>3</sup> Консолидированный кодекс Международной торговой палаты «Практика рекламы и маркетинговых коммуникаций». Париж, 2006. С. 13.

ных норм, в которой содержалось определение неэтичной рекламы, тем самым породив спорность данного критерия в оценки правомерности рекламной информации.

Действовавшее ранее законодательство прямо устанавливало, что реклама, которая: содержит текстовую, зрительную, звуковую информацию, нарушающую общепринятые нормы гуманности и морали путем употребления оскорбительных слов, сравнений, образов в отношении расы, национальности, профессии, социальной категории, возрастной группы, пола, языка, религиозных, философских, политических и иных убеждений физических лиц; порочит объекты искусства, составляющие национальное или мировое культурное достояние; порочит государственные символы (флаги, гербы, гимны), национальную валюту Российской Федерации или иного государства, религиозные символы; порочит какое-либо физическое или юридическое лицо, какую-либо деятельность, профессию, товар – является неэтичной.

В действующем законе вопрос этичности размыт общими требованиями к рекламе и в ст. 5 Закона установлено, что «в рекламе не допускается использование бранных слов, непристойных и оскорбительных образов, сравнений и выражений, в том числе в отношении пола, расы, национальности, профессии, социальной категории, возраста, языка человека и гражданина, официальных государственных символов (флагов, гербов, гимнов), религиозных символов, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия».

Вопрос современной законодательной трактовки этичности приобрел стойкую ассоциацию с непристойностью и оскорблением, однако даже этимология слова указывает нам более широкое содержание этики, под которой понимают «... учение о морали, её развитии, принципах, нормах и роли в обществе»<sup>4</sup>.

В соответствии с п. 3 постановления Правительства РФ от 20 декабря 2012 года № 1346 государственный надзор в области рекламы осуществляется Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами<sup>5</sup>.

И следует сказать, что ФАС на регулярной основе достаточно выявляет нарушения законодательства о рекламе, среди которых можно отметить и случаи появления неэтичной рекламы. При этом неэтичность рассматривается исключительно с позиции непристойного и двусмысленного характера рекламной информации или недопустимости ее формы распространения.

Приведенные выше примеры показывают, что оценка рекламной информации на предмет право-

мерности гораздо шире, используемых законодателем критериев, таких как: правдивость, доказательность, непристойность и двусмысленность, сравнение, заявление о ценах и предложениях к продаже, и иных. Кроме того, на практике, когда речь идет о прибыльности бизнеса, жесткой конкурентной борьбе, связанной с входом на рынок или удержанием позиции на рынке, этические факторы перестают существовать.

Многие хозяйствующие субъекты предпочитают агрессивную рекламу, вызывающую сильнейшие эмоции, позволяющие быстрее запомнить объект рекламирования и при этом избежать ответственности. Так, примером может служить скандал, который случился с рекламой одежды от GIORGIO ARMANI<sup>6</sup>. Британский совет по стандартам в рекламе (Advertising Standards Authority) ввел запрет на рекламу детской линии итальянского дизайнера, поскольку образ мальчика в мешковатых брюках, с обнаженным торсом и в ожерелье «сексуализирует детей», побуждает их подражать взрослым, а также может спровоцировать педофилов.

Таким образом, можно сделать вывод, что обеспечить этичную рекламную практику можно только особым механизмом воздействия на деятельность рекламных организаций.

На данный момент в теории ведется ожесточенная дискуссия по поводу определения понятия и критериев этичности рекламы. Данный вопрос нуждается в постоянном обсуждении, приведении доводов в силу того или иного критерия этичности, поиска компромиссов и границ между этичной и неэтичной рекламой. Этот процесс является постоянным, так как с развитием общества, товарного рынка, меняются правила о морали, её развитии, принципах, нормах и роли в обществе, а значит и представления об этичности рекламы. Целью рекламного сообщества должно стать создание максимально объективных и актуальных Кодексов этики рекламной деятельности и их контроль<sup>7</sup>.

Представляется обоснованным, что реклама будет считаться этичной при ее соответствии трем основополагающим критериям:

- во-первых, соблюдение прав и интересов других людей;
- во-вторых, соблюдение профессиональной ответственности рекламодателями и рекламопроизводителями, а также открытости, честности и объективности подачи рекламной информации;
- в третьих, соблюдение социальной ответственности бизнеса.

Интересной представляется позиция М.Ю. Лихобабина, который в комплекс принципов этической корректности рекламы включил:

- персональную этичность (по отношению к личностным качествам потребителей);

<sup>4</sup> Большая Советская Энциклопедия. М., 1975. С. 183.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 20 декабря 2012 г. N 1346 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области рекламы» // Рос. газ. 2012 № 5971 (298).

<sup>6</sup> Источник: www.fashionguide.ru. (дата обращения: 14.05.2004).

<sup>7</sup> Аксенова К.А. Реклама и рекламная деятельность // Конспект лекций. М: Приор-издат, 2005. С. 26.

- гендерную этичность;
- сексуальную этичность;
- возрастную этичность;
- расовую, национально-культурную и конфессиональную этичность;
- юридически-правовую этичность;
- корпоративную этичность;
- этичность ненасилия и языковую этичность;
- этичность по отношению к детям, к лицам с физическими и (или) иными недостатками, инвалидами;
- политическую этичность;
- экологическую этичность;
- этичность по отношению к животным;
- историческую этичность;
- географическую этичность;
- цветовую, звуковую и графическую этичность.

Для качественной оценки каждого из параметров он предложил шкалу:

- этически некорректная реклама;
- недостаточно корректная реклама;
- удовлетворительный уровень этической корректности, с замечаниями;
- этически корректная реклама.

Каждый из параметров оценивается по предложенной шкале и исследователь получает так называемый Индекс Этической Корректности (ИЭК) рекламы<sup>8</sup>.

Думается, что предложенные Лихобабиным М.Ю. критерии, хотя и являются спорными, но ком-

плексность данного исследования, способна оказать помощь в определении правовой сущности этичности рекламы.

Таким образом, на сегодняшний день в России нет единых критериев (принципов) определения этичности. Базовой нормой для существования отношений в сфере рекламы должны выступать положение ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, которая определяет право граждан на достоверную информацию.

Достигнуть исполнения конституционного права на достоверную информацию можно и нужно с помощью внесения изменений в действующее законодательство РФ.

В первую очередь – это качественные изменения в определении критерия этичности рекламы и рекламной деятельности.

Во-вторых – это смещение акцента с ответственности рекламодателя за представление недостоверной информации в сторону солидарной ответственности рекламопроизводителя, рекламораспространителя и заказчика, поскольку ст. 13 Закона о рекламе является полумерой в вопросе борьбы с недобросовестной, недостоверной и неэтичной рекламой.

В третьих, решение проблемы неэтичной рекламы лежит в основе соблюдения профессиональной этики рекламопроизводителями, которые в настоящее время не чувствуют собственной ответственности за содержание рекламного сообщения на предмет того, насколько оно корректно по отношению к человеческой личности и общества в целом.

#### Библиографический список

1. Большая Советская Энциклопедия. – М., 1975. – С. 183.
2. Аксенова К.А. Реклама и рекламная деятельность: Конспект лекций. – М: Приор-издат, 2005. – 96с.
3. Лихобабин М. Ю. Оценка этической корректности рекламы как важнейшей формы социальной коммуникации. – Ростов-на-Дону: Сборник научных трудов «Теория и практика коммуникации», 2004. – 158 с.
4. Орлов К.А. Средства массовой информации как элемент гражданского общества // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. Выпуск 30. 2012.

**Рецензент:** Ефимцева Т.В., заведующий кафедрой предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е.Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

<sup>8</sup> Лихобабин М.Ю. Оценка этической корректности рекламы как важнейшей формы социальной коммуникации. Ростов-на-Дону: Сборник научных трудов «Теория и практика коммуникации», 2004. С. 101-103.

---

## ШАДРИН СТАНИСЛАВ АЛЕКСАНДРОВИЧ

преподаватель кафедры конституционного и муниципального права  
юридического факультета Оренбургского государственного аграрного  
университета, 460014, г. Оренбург, ул. Челюскинцев, 18, rusrock.ru@mail.ru

### ПРАВОВОЙ СТАТУС ЕВРОПЕЙСКОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

#### SHADRIN STANISLAV ALEKSANDROVICH

lecturer of the Department of constitutional and municipal law law faculty of The  
Orenburg State Agrarian University, 460014, Orenburg, Cheluskintsev st., 18,  
rusrock.ru@mail.ru

### LEGAL STATUS OF EUROPEAN COMMISSIONER FOR THE PROTECTION OF PERSONAL DATA

**Аннотация.** В течение последних нескольких лет в развитых индустриальных странах было разработано законодательство по вопросам защиты персональных данных, которое постоянно дорабатывается и изменяется в связи с дальнейшим развитием телекоммуникаций. Подходы различных стран к правовому регулированию обращения с персональными данными имеют некоторую национальную специфику, однако можно выделить ряд общих моментов, что связано с процессом гармонизации европейского законодательства в рамках Европейского Союза. Во-первых, наряду с общим законодательством о защите права на неприкосновенность частной жизни формируется специальное национальное законодательство, регуливающее отношения, связанные со сбором, хранением, автоматической обработкой и использованием персональных данных. Во-вторых, создается специальная институциональная структура, обеспечивающая эффективный надзор за соблюдением прав субъекта персональных данных, и, в первую очередь, это Уполномоченный по защите персональных данных.

**Ключевые слова:** информация, сбор, обработка, передача информации, персональные данные, защита персональных данных, органы по защите персональных данных, Европейский Уполномоченный по защите персональных данных.

**Review.** Over the past few years, the developed industrial countries have developed legislation on personal data protection, which is constantly being refined and changed in connection with the further development of telecommunications. The approaches of different countries to the legal regulation of personal data handling have some national specifics, but it is possible to distinguish a number of common points, which is connected with the process of harmonization of European legislation within the European Union. First, along with the General legislation on the protection of the right to privacy, a special national legislation is being formed that regulates relations related to the collection, storage, automatic processing and use of personal data. Secondly, a special institutional structure is created to ensure effective supervision over the observance of the rights of the subject of personal data, and, first of all, it is the Commissioner for the protection of personal data.

**Keywords:** information, collection, processing, transfer of information, personal data, personal data protection, personal data protection authorities, European Commissioner for personal data protection.

Механизм защиты персональных данных в ЕС, созданный с момента вступления в действие Директивы № 95/46/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза о защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных<sup>1</sup> (далее - Директивы 1995

г.), а также некоторых других нормативных правовых актов, принятых позднее, включал в себя такие регулирующие органы, как Европейский Уполномоченный по защите данных, Рабочая группа 29-й Статьи и Национальные органы по защите персональных данных. Новый Регламент Европейского парламента

---

<sup>1</sup> Directive N 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of the European Union on the protection of natural persons in the processing of personal data and the free circulation of such data // Official Journal of European Communities. – 23.11.1995. – N L 281. – P. 31. Директива 95/46/ЕС Европейского Парламента и Совета Европы от 24.10.1995 «О защите физических лиц при обработке персональных данных компетентными органами в целях предотвращения, расследования, обнаружения или уголовного преследования за уголовные преступления или исполнения уголовных наказаний, а также за свободное перемещение таких данных и отмене Рамочного решения Совета ЕС 2008/977/ЈНА» // Официальный журнал Европейского Сообщества. 23.11.1995. № 281. С. 31. (Принята в г. Люксембурге 24.10.1995) (с изм. и доп. от 29.09.2003). Россия не участвует. Документ утрачивает силу 25.05.2018 в соответствии с Регламентом N 2016/679 Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 27.04.2016.

и Совета ЕС № 45/2001<sup>2</sup> от 18 декабря 2000 г. о защите физических лиц при обработке персональных данных, осуществляемой учреждениями и органами сообщества, и о свободном обращении таких данных (далее - Регламент ЕС 45/2001) принимался с целью проведения масштабной реформы существовавших уполномоченных органов. Он вводит в действие новую систему органов, состоящую из следующих элементов: Европейский совет по защите данных, Европейский Уполномоченный по защите данных, Независимые надзорные органы, а также Европейская Комиссия, которая обладает некоторыми полномочиями в сфере защиты персональных данных.

Рассмотрим подробнее правовой статус Европейского Уполномоченного по защите персональных данных.

На протяжении четверти века в странах Европы функционирует институт Уполномоченного по защите персональных данных, доказав свою эффективность, гарантируя право доступа субъекта к информации о себе и контроль за надлежащим использованием баз, содержащих персональные данные. В ряде стран служба Уполномоченного несет достаточно большую нагрузку, регистрируя и рассматривая в год свыше 10 тысяч заявлений граждан.

Институт Уполномоченного по защите персональных данных основывается на принципах института омбудсмена и представляет собой развитую самостоятельную независимую структуру, дополняющую традиционные институты государственной власти. Создание независимого института, по-видимому, связано с необходимостью контроля деятельности различных ветвей государственной власти и функционирования более доступного для субъектов персональных данных и оперативно действующего механизма защиты их прав.

Статьей 41 Регламента 45/2001 был учрежден независимый институт Европейского Уполномоченного по защите данных (далее – Уполномоченный), который ответственен за обеспечение уважения учреждениями и органами ЕС основных прав и свобод человека и, в частности, его права на тайну частной жизни. Уполномоченный на территории ЕС несет ответственность за мониторинг и обеспечение применения положений Регламента 45/2001, а также иных нормативных актов Союза, связанных с защитой основных прав и свобод человека применительно к обработке персональных данных учреждениями или органами Союза, а также за консультирование учреждений и органов Союза и субъектов персональных данных по всем вопросам, касающимся обработки персональных данных.

Европейский парламент и Совет ЕС на основе взаимного согласия должны назначать Уполномоченного каждые пять лет на основании списка, подготовленного Европейской комиссией после проведения открытого конкурса на замещение должности. Помощник Уполномоченного должен назначаться в соответствии с той же процедурой и на тот же срок и должен содействовать Уполномоченному в выполнении всех обязанностей последнего и действовать в качестве его заместителя в случае, когда Уполномоченный отсутствует или отстранен от выполнения указанных обязанностей. В настоящее время должность Европейского Уполномоченного по защите данных занимает Джованни Буттарелли, его помощником является Войцех Вивровский, и они совместно представляют главных должностных лиц данного независимого органа по защите данных в ЕС. Назначенные совместным решением Европейского парламента и Совета ЕС на пятилетний срок, они вступили в должность 4 декабря 2014 г.<sup>3</sup>

Один из главных принципов деятельности Уполномоченного - независимость. Она обеспечивается посредством целого комплекса мер, предусмотренных Регламентом 45/2001. Так, согласно статье 42 (2) кандидат на столь высокий пост должен быть избран из числа лиц, независимость которых несомненна, и которые обладают опытом и навыками, необходимыми для выполнения обязанностей Уполномоченного по защите данных на территории ЕС, например, в связи с тем, что они работают или работали в надзорных органах, указанных в статье 28 Директивы 95/46/ЕС<sup>4</sup>.

Уполномоченный может быть уволен или лишен права на пенсию или иные льготы и пособия только по усмотрению Суда ЕС на основании запроса Европейского парламента, Совета ЕС или Европейской комиссии, если он более не соответствует условиям, необходимым для выполнения его обязанностей, или если он уличен в серьезном неправомерном поведении.

Уполномоченный пользуется всеми привилегиями и иммунитетами, предусмотренными для судей Суда ЕС согласно Протоколу Привилегий и Иммуниетов ЕС (статьи с 12 по 15 и статья 18 Протокола о привилегиях и иммунитетах ЕС).

Уполномоченный и его заместитель при исполнении своих обязанностей действуют абсолютно независимо, не должны ни ждать указаний от кого бы то ни было, ни принимать такие указания. В период действия их мандата они должны воздерживаться от любых действий, несовместимых с их обязанностями.

<sup>2</sup> Regulation EC N 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data // Official Journal of European Communities. – 12.01.2001. – N L 8/1. Регламент Европейского парламента и Совета ЕС № 45/2001 от 18.12.2000 «О защите физических лиц при обработке персональных данных, осуществляемой учреждениями и органами сообщества, и о свободном обращении таких данных». (Принят в г. Брюсселе 18.12.2000) (с изм. и доп. от 26.06.2007). Россия не участвует.

<sup>3</sup> См.: Официальный сайт Европейского Уполномоченного. URL: [https://edps.europa.eu/edps-homepage\\_en?lang=en](https://edps.europa.eu/edps-homepage_en?lang=en) (дата обращения: 25.02.2018).

<sup>4</sup> Создание национальных органов по защите персональных данных было предусмотрено статьей 28 Директивы ЕС 95/46/ЕС о защите физических лиц применительно к обработке персональных данных и свободном передвижении персональных данных.

ми, и не должны в период пребывания в должности заниматься любой иной деятельностью, как оплачиваемой, так и неоплачиваемой. Кроме того, после завершения своего пребывания в должности они должны честно и осмотрительно вести себя в отношении принятия предложений о назначении на последующую должность и о компенсациях.

Уполномоченный по защите персональных данных, а также его персонал, обязаны как во время срока пребывания в должности, так и после его окончания хранить профессиональную тайну в отношении конфиденциальной информации, которая стала им известна в процессе выполнения ими своих официальных обязанностей.

Уполномоченный играет существенную роль в деятельности по защите персональных данных посредством консультирования всех учреждений и органов ЕС по собственной инициативе или в ответ на соответствующий запрос по всем вопросам, касающимся обработки персональных данных, по крайней мере, до того момента, как эти учреждения разработают внутренние правила, связанные с защитой основных прав и свобод применительно к обработке персональных данных, о чем учреждения должны проинформировать Уполномоченного. Консультационная функция Уполномоченного на высшем уровне проявляется в совместной работе с Европейской Комиссией по вопросам принятия нормативных правовых актов о защите прав частных лиц при обработке их персональных данных.

Согласно статье 46 (а) Регламента 45/2001, Уполномоченный обязан заслушивать и рассматривать жалобы и сообщать субъектам персональных данных о результатах их рассмотрения в течение разумного срока. В случае если Уполномоченный не предоставит ответа в течение шести месяцев с момента подачи жалобы, жалоба считается отклоненной. Регламент 45/2001 предусматривает два следующих вида жалоб Уполномоченному:

1. Согласно статье 20 Регламента 45/2001, если вводится ограничение режима персональных данных, субъект данных должен быть в соответствии с законодательством ЕС извещен об основных причинах, на которых основано введение ограничений, а также о своем праве на обращение к Уполномоченному по надзору за защитой персональных данных на территории Европейского сообщества. Если это ограничение препятствует доступу субъекта персональных данных к соответствующим данным, Уполномоченный должен при рассмотрении соответствующей жалобы известить его только о том, были ли данные обработаны правильно, и, если нет, то были ли внесены какие-либо необходимые коррективы.

2. Статья 33 Регламента 45/2001 предусматривает, что любое лицо, являющееся сотрудником учреждения или органа Сообщества, вправе подать Уполномоченному по надзору за защитой персональных данных на территории Европейского сообщества жалобу относительно предполагаемого нарушения положений Регламента, регулирующих обработку

персональных данных, действуя при этом не по официальным каналам. При этом никто не должен подвергаться пристрастному отношению в связи с подачей Уполномоченному жалобы относительно предполагаемых нарушений указанных положений. Отметим, что в связи с огромным объемом обработки персональных данных, и особенно чувствительных данных, например, о медицинском состоянии субъектов данных, их религиозных убеждениях либо членстве в профсоюзах, данная категория жалоб составляет значительный объем работы аппарата Уполномоченного по защите персональных данных.

В соответствии со статьей 46 (б) Регламента 45/2001 Уполномоченный может делать запросы как по собственной инициативе, так и на основании жалобы, а также должен сообщать субъектам персональных данных о результатах полученных запросов в течение разумного срока. Длительность разумного периода времени не уточняется. Регламент 45/2001 наделил Уполномоченного достаточными полномочиями, способствующими сбору необходимой информации для проведения расследования по жалобе. В частности, Уполномоченный вправе требовать получения от контролирующего лица или учреждения или органа ЕС доступа ко всем персональным данным и ко всей информации, необходимой для рассматриваемых им дел, а также получения доступа во все помещения, в которых контролирующее лицо или учреждение или орган ЕС осуществляет свою деятельность, если есть разумные основания полагать, что деятельность, подпадающая под действие Регламента, осуществляется в этом помещении. Данному полномочию корреспондирует обязательство контролеров данных сотрудничать и содействовать Уполномоченному в осуществлении его деятельности, в том числе посредством предоставления необходимой информации и доступа к ней.

В результате своего запроса и расследования Уполномоченный может прийти к выводу о возможном нарушении права на защиту персональных данных. В этом случае он вправе: давать субъектам персональных данных советы по поводу осуществления их прав; передавать вопрос на рассмотрение контролирующему лицу в случае предполагаемого нарушения положений, регулирующих обработку персональных данных, и в соответствующих случаях предлагать способы устранения указанного нарушения и повышения уровня защиты персональных данных; обязать соответствующих лиц ответить на запросы по осуществлению отдельных прав в отношении данных; сделать контролирующему лицу предупреждение или выговор; организовать изменение, блокировку, уничтожение или стирание всех данных, если они были обработаны с нарушением положений, регулирующих обработку персональных данных, а также направление уведомления об указанных действиях третьим лицам, которым эти данные были раскрыты; наложить временный или окончательный запрет на обработку; передать вопрос на рассмотрение соответствующего учреждения или органа ЕС и, при необ-

ходимости, Европейского парламента, Совета ЕС и Европейской комиссии; передать вопрос на рассмотрение Суда ЕС на условиях, предусмотренных Договором; вступать по собственной инициативе в дела, рассматриваемые Судом ЕС.

Как отмечает И.А. Вельдер, деятельность Уполномоченного носит характер взаимодействия, которое осуществляется в двух основных плоскостях: в плоскости национальных органов власти (обмен информацией, требование исполнения своих обязательств по защите информации, рассмотрение спорных вопросов) и в плоскости наблюдательных органов Европейского Союза (сотрудничество с Европоллом, органами Шенгенского соглашения и Евроюстом)<sup>5</sup>.

Существенные полномочия предоставлены Уполномоченному в части применения «исключений из правил». Это одна из ключевых его функций, которая придает механизму правового регулирования защиты персональных данных определенную гибкость, необходимую для адаптации Регламента к ситуациям, которые не могли быть предусмотрены законодателем при подготовке данного нормативного документа. При этом Уполномоченный выступает гарантом соблюдения прав субъектов данных, что накладывает на него дополнительную ответственность. В частности, статья 10 Регламента 45/2001 запрещает обработку чувствительных данных, то есть данных, раскрывающих расовое или этническое происхождение, политические взгляды, религиозные или философские убеждения, членство в профессиональных союзах, а также данных, касающихся здоровья и интимной жизни. Вместе с тем обработка таких категорий данных может быть разрешена при соблюдении следующих условий:

1) обработка необходима для целей соблюдения конкретных прав и обязанностей контролирующего лица в сфере трудового права постольку, поскольку это разрешено основополагающими Договорами ЕС или иными нормативными актами, принятыми на основании этих Договоров;

2) при необходимости, в случае если это согласовано с Уполномоченным по защите персональных данных на территории ЕС, при условии соблюдения надлежащих защитных мер.

При условии соблюдения надлежащих защитных мер обработка данных, связанных с правонарушениями, уголовными преступлениями или мерами безопасности, может осуществляться только в случаях, предусмотренных Договорами об учреждении ЕС или иными нормативными актами, принятыми на основании этих Договоров, либо при необходимости и с разрешения Уполномоченного по защите

персональных данных на территории Европейского Союза (статья 10 (5) Регламента 45/2001).

Уполномоченный также должен определить условия, при которых индивидуальный номер или иной повсеместно применяемый идентификатор может быть обработан учреждением или органом ЕС.

Европейское законодательство о защите персональных данных накладывает значительные ограничения на передачу данных в третьи страны, где не существует адекватного режима их защиты. Учреждения и органы ЕС должны информировать Европейскую комиссию и Уполномоченного о тех случаях, когда они полагают, что соответствующее третье государство или международная организация не обеспечивают надлежащий уровень защиты. Исключения возможны в случае, если, например, передача данных необходима для защиты жизненно важных интересов субъекта данных, либо когда субъект недвусмысленно дал свое согласие на предполагаемую передачу. При этом Уполномоченный вправе разрешить передачу или серию передач персональных данных третьему государству или международной организации, которые не обеспечивают надлежащего уровня защиты, если контролирующее лицо докажет наличие достаточных защитных мер в отношении охраны неприкосновенности частной жизни и основных прав и свобод индивидов, а также в отношении осуществления соответствующих прав. Указанные защитные меры могут, в частности, быть предусмотрены в соответствующих положениях двух- и многосторонних договоров. Учреждения и органы ЕС должны информировать Уполномоченного о категориях дел, в отношении которых ими были применены исключения, предусмотренные статьей 9 Регламента 45/2001.

Уполномоченный обязан ежегодно отчитываться о своей деятельности перед Европейским парламентом, Советом ЕС и Европейской комиссией, а также обнародовать указанный отчет. Уполномоченный должен направлять отчет о своей деятельности другим учреждениям и органам ЕС, которые могут представить комментарии по результатам рассмотрения отчета, в частности, в отношении мер, принятых в ответ на замечания Уполномоченного, сделанные согласно статье 31 Регламента 45/2001.

Что же касается нового Регламента № 2016/679 Европейского Парламента и Совета Европейского Союза «О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС (Общий Регламент о защите персональных данных)»<sup>6</sup> (далее - Регламент 2016/679), то европейские законодатели не включили в него отдельные раздел или главу, посвященные правовому статусу Упол-

<sup>5</sup> Вельдер И.А. Система правовой защиты персональных данных в Европейском Союзе: Дисс ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 66.

<sup>6</sup> Regulation N 2016/679 of the European Parliament and of the Council of the European Union on the protection of individuals in the processing of personal data and on the free circulation of such data, as well as the repeal of Directive 95/46 / EC (General Regulations for the protection of personal data) // Official Journal of the European Union. - 04.05.2016. - N L 119. - P. 1. Регламент № 2016/679 Европейского Парламента и Совета Европейского Союза «О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС (Общий Регламент о защите персональных данных)» (Принят в г. Брюсселе 27.04.2016) // Регламент на русском языке подготовлен для публикации в системе КонсультантПлюс. Документ вступил в силу 24.05.2016, применяется с 25.05.2018. Россия не участвует.

номоченного по защите персональных данных. Однако некоторые сферы его деятельности нашли отражение в гл. 7 Регламента «Сотрудничество и согласованность». Например, в статье 68 Регламента 2016/679 «Совет Европы по защите данных» содержится положение о том, что Совет Европы по защите данных состоит из глав одного из надзорных органов каждого государства-члена и Европейского Уполномоченного по защите данных, или их соответствующих представителей. Положения Регламента 2016/679 в некоторой части расширяют функции Уполномоченного. В частности, Совет Европы по защите данных располагает Секретариатом, который подчиняется Европейскому Уполномоченному по защите данных. Сотрудники Секретариата, участвующие в выполнении задач, возложенных на Совет Европы по защите данных, представляют отчеты о своей деятельности наряду с сотрудниками Европейского Уполномоченного по защите данных (статья 75 «Секретариат» Регламента 2016/679).

В целом следует отметить, что появление такой институциональной единицы в системе государственной власти Европейского Союза, как Уполномоченный по защите персональных данных, является

необходимым, обоснованным и своевременным решением, а его полномочия, закрепленные в законодательстве, обеспечивают Уполномоченному возможность, не изолируя его, действовать независимо, в отсутствие давления со стороны кого бы то ни было, включая иные органы государственной власти, но в то же время эффективно дополняя их функции<sup>7</sup>.

В современных условиях становления института персональных данных в Российской Федерации можно констатировать, что процесс создания специальной институциональной структуры, осуществляющей контроль над законностью операций с персональными данными и одновременно защиту прав их субъектов, идет по пути Европейского Союза. Следуя европейским традициям, Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»<sup>8</sup> предоставил Уполномоченному органу по защите прав субъектов персональных данных<sup>9</sup> достаточную совокупность эффективных средств воздействия на нарушителей законодательства о персональных данных, контроля деятельности операторов, осуществляющих их обработку, а также защиты прав субъектов соответствующей информации.

#### Библиографический список

1. Вельдер И.А. Система правовой защиты персональных данных в Европейском Союзе: Дисс ... канд. юрид. наук. – Казань, 2006. – 165 с.
2. Кучеренко А.В. Правовое регулирование персональных данных в Российской Федерации: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2010. – 27 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>7</sup> Кучеренко А.В. Правовое регулирование персональных данных в Российской Федерации: Автореф. дисс ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О персональных данных» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3451.

<sup>9</sup> Таким Уполномоченным органом в РФ является Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). См. об этом: Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 (ред. от 27.01.2018) «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» (вместе с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций) // СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1431.

---

## Раздел пятый

# ВОПРОСЫ ПЕДАГОГИКИ И ИНОСТРАННОГО ЯЗЫКА В НЕЯЗЫКОВОМ ВУЗЕ

**ИЛЬЮТЮК СВЕТЛАНА ВЯЧЕСЛАВОВНА**

кандидат педагогических наук, доцент кафедры иностранных языков,  
Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина, 460000, г.  
Оренбург, ул. Комсомольская, 50, [kafedra\\_english@mail.ru](mailto:kafedra_english@mail.ru)

## ФРАЗЕОЛОГИЧЕСКИЕ ЕДИНИЦЫ В АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ ПРАВА

**ILYUTYUK SVETLANA VYACHESLAVOVNA**

candidate of pedagogical sciences, associate professor of the Foreign Languages  
Department of Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named  
after O.E. Kutafin (MSAL), 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50,  
[kafedra\\_english@mail.ru](mailto:kafedra_english@mail.ru)

## PHRASEOLOGICAL UNITS IN LEGAL ENGLISH

**Аннотация:** Статья посвящена фразеологическим единицам, которые употребляются в так называемом “Legalese”, английском языке права. Правовой английский рассматривается как особая «подсистема» со своими характеристиками и особенностями. Одной из составляющих английского языка являются фразеологизмы. Автор представляет их классификацию и иллюстрирует это конкретными примерами из английского языка права с переводом на русский язык.

**Ключевые слова:** Язык права, юридическая манера изложения, особенности английского языка права, фразеологические единицы, юридическая терминология, концепты «право» и «преступление», классификация фразеологизмов.

**Review:** The article is devoted to phraseological units used in the so called “legalese”, legal English. Legal English is considered as a specific system with its peculiarities. A part of legal English is phraseological units. The author gives their classification and illustrates it with the examples from legal English followed by their translations into Russian.

**Key words:** the language of law, the legal manner of speech, peculiarities of legal English, phraseological units, legal terms, concepts “law” and “crime”, classification of phraseological units.

Известно, что язык - средство коммуникации, устной либо письменной. Никакая сфера жизнедеятельности человека невозможна без общения, обмена информацией и опытом, следовательно, без использования языка. Особо выделяется правовая система, которая сопровождает жизнь человека с самого рождения. Центральной фигурой этой системы является юрист, на котором лежат ответственность и обязанность охранять и защищать права граждан и норм права. Юрист регулирует поведение граждан и отношения в государстве. Кроме того, юрист занимается законодательской деятельностью и т.д.

Юрист - это правовед, специалист по правоведению, юридическим наукам, профессионально обученный разрешать конфликты с позиции права. К

юридическим профессиям в Великобритании относятся ученые юристы, юристы, занимающиеся частной практикой, юристы, работающие в государственных учреждениях, судьи, магистраты, барристеры (адвокаты с правом выступать в высших судах), солиситоры, объединяющие в своей деятельности функции стряпчего, поверенного, нотариуса и адвоката с правом выступать в нижестоящих судах. Язык помогает им осуществлять свою профессиональную деятельность.<sup>1</sup>

Речь юриста проявляется в устной и письменной форме, с преобладающим официально-деловым стилем. При этом не исключается научный стиль, которым написаны учебные пособия по юриспруденции и праву, публицистический стиль для газетных и

---

<sup>1</sup> Насретдинова Р.Р. Специфика перевода юридических текстов // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2011. № 14.

журнальных статей профессиональных юридических изданий, и даже художественный стиль, если говорить о произведениях детективного жанра и т.п.

Для понимания особенностей правовой лексики необходимо рассмотреть юридический (законодательный) подстиль, который обслуживает язык права. Юридический подстиль рассматривает закономерности организации правового текста (последовательность языковых и иных знаков, «образующая единое целое и служащая объектом изучения и обработки»)»<sup>2</sup>.

Legalese – английский термин, который обычно используется как синоним к понятию юридического стиля изложения. Юридический английский язык можно назвать своего рода «подъязыком». Этот термин предполагает, что язык права отличается от обычного языка в области лексики, морфологии, синтаксиса и семантики.

Это особый язык, особенная манера построения фраз и предложений, которая для лиц, не разбирающихся в тонкостях английской юридической терминологии, иногда даже кажется лишённой смысла.

Юридическая манера изложения считается особенно формальной. Этот формализм проявляется в длинных многосложных предложениях, громоздких оборотах и специфической терминологии. Давно уже стал классическим пример с предложениями об апельсине, составленными на обыденном, простом языке и на языке права:

Фраза «*I give you this orange*» («я даю тебе этот апельсин») юридически может быть оформлена следующим образом: «*I hereby give, grant and convey to you all my interest, right, title and claim of and in this orange, together with all its rind, skin, juice and pulp, and all right and advantage therein with full power to bite, cut, suck, or otherwise eat or consume the said orange, or give away or dispose of to any third party the said orange, with or without its rind, skin, juice and pulp, subject to any amendments subsequently introduced or drawn up to this agreement*» «Настоящим я даю, дарю и передаю вам в соответствии с моими интересами, правом, статусом и требованием этот апельсин вместе с кожурой, цедрой, соком и мякотью и со всеми правами на кусание, резание, сосание или иное употребление указанного апельсина, или избавление от него, или передачи указанного апельсина в распоряжение третьей стороне, с кожурой, цедрой, соком и мякотью или без кожуры, цедры, сока и мякоти, в соответствии со всеми поправками, прилагаемыми впоследствии к настоящему соглашению».<sup>3</sup>

Legalese чаще всего используется при составлении нормативных правовых актов и судебных решений, но иногда этот формализм можно встретить и в повседневном общении юристов. Однако в настоящее время все более популярным становится the Plain English movement – тенденция к использова-

нию обычного, повседневного английского языка вместо legalese. Тем не менее, английские юристы признают, что невозможно полностью отказаться от использования legalese в юридической теории и практике. Почему?

В защиту традиционного юридического стиля приводятся следующие аргументы.

Выработанная веками терминология практически полностью исключает возможность неправильного толкования документов. Legalese – более точный и менее двусмысленный, чем общепринятый английский. Но в то же время в текстах, написанных в стиле legalese, можно найти громоздкие и витиеватые конструкции, в результате чего они становятся гораздо более двусмысленными, нежели написанные общедоступным языком.

Другим аргументом в пользу legalese является то, что необходимо предусмотреть все возможные ситуации в данном случае важнее сжатости формулировок и краткости изложения. Использование громоздких юридических конструкций обуславливается необходимостью точно определять юридические явления. Юридическая терминология должна быть четкой, а формулировки не должны содержать неясности или двусмысленности. В противном случае образуются так называемые «legal loopholes» – лазейки, пробелы в законодательстве. Более того, до сих пор существует огромное количество документов и прецедентов, которые были составлены в стиле legalese и которые до сих пор являются источником английского права.

Любое государство, общество имеет свою правовую систему. Право тесно связано с социально-экономическим развитием государства, культурно-историческими традициями общества и оформляется через национальный язык права. Право отражает волевые предписания государства и регулирует поведение и отношения в обществе.

Национальный язык права складывается из взаимозависимости правовой системы и государства в историческом развитии. Тем самым язык права специфичен для каждой отдельной страны. Каждое государство имеет свое законодательство, свою систему правопорядка и судопроизводства.

В чем же особенности английского языка права?

Прежде всего, это использование слов и выражений, которые не несут никакой смысловой нагрузки в обычном, повседневном понимании: **nemo dat** (nemo dat quod non habet) – принцип, согласно которому никто не может передать или продать то, правами собственности на что он не располагает; *replevin* – иск о возвращении владения движимой вещью, виндикационный иск, и др.

Во-вторых, используются слова и выражения, которые помимо обычного, повседневного смысла

<sup>2</sup> Основы русской деловой речи: учебное пособие для студентов высших учебных заведений / Н.А. Буре, Л.Б. Волкова, Е.В. Косарева [и др.]; под ред. В.В. Химика. Санкт-Петербург: Златоуст, 2012. 448 с.

<sup>3</sup> Коровина С.В. Лингво-юридические особенности английского языка // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2007. № 8 С. 669.

имеют еще и особенное юридическое значение. Например: **nuisance** (tort of nuisance) – деликт, основанный на нарушенном праве лица спокойно владеть собственностью. Общеупотребительное значение этого слова: 1) досада; неприятность; 2) надоедливый человек; зануда;

Следующей особенностью является широкое использование формальной лексики, которая считается устаревшей и очень редко употребляется в повседневном общении. Например: **hereinafter** – далее по тексту, в дальнейшем; **aforsaid** – ранее упомянутый.

Необходимо отметить, что огромную роль в развитии современной правовой системы Англии сыграло римское право. В английском языке широко используются латинские юридические термины, многие из которых попали в язык в эпоху Ренессанса и ассимилировали в нем: *credo, votum separatum, habeas corpus, memorandum, mandatum, veto*. Тем самым латинизмы придают правовым терминам архаичную окраску и эмоциональный оттенок. Некоторые основополагающие понятия и сейчас излагаются на латинском языке: *resjudicata* – «решенное дело», т.е. юридический прецедент, *utendi et abutendi* – право пользования и использования и другие.

Английский язык права характеризуется и синтаксической особенностью: построением очень длинных предложений, содержащих большое количество оборотов, дополняющих либо характеризующих первоначальное утверждение, например: *That is to further state that within said time period and within said County and State, the aforesaid defendants ... did combine, conspire and agree, one with the other and with others, to defraud the State of Oklahoma... (the 25th day of October, 2004 A.D.)*

Так как еще одной из особенностей юридической лексики является стремление к стандартизации, происходит процесс ее фразеологизации.

Фразеологический фонд рассматривается как особая часть лексической системы языка, которая отражает культурно-исторический опыт народа и языка. Фонд пополняется из свободных словосочетаний, которые закрепились в языке путем многократного употребления в речи в течение долгого периода времени. Фразеологические единицы возникают в любой, в том числе и юридической сфере общества. Фразеологизмы в правовой лексике составляют особую группу.

Современные исследователи-лингвисты полагают, что «...терминологические сочетания легко поддаются метафоризации и в результате образно-метафорического употребления получают устойчивые переносные значения, постепенно приобретая все признаки фразеологических единиц, пополняя их состав»<sup>4</sup>.

В дальнейшем такая специальная лексика подвергается процессу генерализации, то есть фразеологические единицы могут перейти в разряд общеупот-

ребительной лексики. Не являются исключением и правовые фразеологизмы. По уровню специального знания в области юриспруденции они подразделяются на две основные группы.

Первая группа включает в себя специализированные фразеологические единицы с глубоким уровнем знания юриспруденции (т.е. терминологические сочетания). Во фразеологических словарях такие фразеологизмы имеют пометку «юр.», тем самым указывая на профессиональную сферу употребления.

Вторую группу составляют различные фразеологические единицы, относящиеся к правовой лексике в сфере англосаксонской системы права.

По своей морфологической структуре правовые фразеологизмы подразделяются на две основные группы. Первая группа характеризуется двусоставной структурой. Например: *a miscarriage of justice*, юр. – судебная ошибка, неправильность в отправлении правосудия; *compound a felony*, юр. – отказаться от судебного преследования за материальное вознаграждение (что является уголовным преступлением); *contempt of court*, юр. – неуважение к суду, оскорбление суда; *a miscarriage of justice*, юр. – судебная ошибка, неправильность в отправлении правосудия; *issue of fact* юр. спорный вопрос; *issue of law*, юр. – расхождение, разногласие относительно правильности применения закона и другие. (Здесь и далее примеры фразеологизмов и их перевод берутся из словаря Кунина)<sup>5</sup>.

Некоторые фразеологические единицы правовой сферы в словаре имеют пометку «амер.», «англ.» и «шотл.», показывая национальную традицию англосаксонской права.

Если речь идет о бритаизмах, то такие фразеологизмы связаны с монархической властью, феодальным строем и защитой прав и имущества привилегированной части социальной иерархии общества, что вполне логично. Например: *a King's (Queen's) counsel*, юр. королевский адвокат (назначаемый правительством); *corruption of blood*, юр. – лишение титулов, званий и права передачи их по наследству (как одно из последствий приговора к смертной казни или объявления вне закона в Великобритании); *Courtesy of England*, юр. – право вдовца (при наличии детей) на пожизненное владение имуществом умершей жены и другие.

Шотландская юридическая практика непосредственно связана с английской. Это находит свое отражение в английском языке права. Например: *the freedom of the rule*, шотл., юр. – право выступать в английских судах (предоставленное шотландскому адвокату); *not proven*, шотл., юр. – вина (подсудимого) не доказана; *be art and part in smth*, шотл., юр. – принимать участие в подготовке и совершении преступления, быть соучастником преступления.

Фразеологизмы-американизмы в свою очередь отражают специфику государственной и право-

<sup>4</sup> Добричев С.А., Степанова О.Г. Фразеологизмы в правовой лексике английского языка / С. А. Добричев, О. Г. Степанова // Вестник ТГПУ (TSPU Bulletin). 2014. № 4 (145). С. 17-21.

<sup>5</sup> Кунин А.В. Большой англо-русский фразеологический словарь. Москва: Русский язык-Медиа, 2005. 1210 с.

вой системы США. Например: *the Organic Act*, амер., юр. - закон об образовании новой «территории» или о преобразовании «территории» в штат; *hang a jury*, амер., юр. - помешать присяжным заседателям прийти к единому решению и тем самым сорвать вынесение приговора.

Помимо национальных различий, двусоставные правовые фразеологизмы отличаются и своей стилистической окрашенностью. Среди них можно найти историзмы, устаревшие выражения и стилистически сниженные единицы (жаргонизмы): *wager of law*, ист., юр. - очистительная присяга (в невиновности и т. п.), *a broken man*, уст., шотл., юр. - человек, объявленный вне закона, грабитель, разбойник; *plead the baby act*, юр., жарг. - оправдывать свои поступки молодостью, неопытностью.

К особому слою двусоставных специальных юридических фразеологизмов относятся единицы латинского и греческого происхождения, впрочем, как и большинство терминов общесоциальных наук. Например: *in fragrant delict*, юр. - на месте преступления (от лат. *fragrante delicto*); *decree nisi*, юр. - судебное постановление или предписание, вступающее в силу с определенного срока (лат. *nisi* «если не»). Подобные латинизмы ассимилировались в английском языке, так как являлись общераспространенной юридической практикой. Исключение составили термины-латинизмы, которые используются в международной юридической практике, так называемые правовые варваризмы: *gratis dictum* лат. юр. - добровольное заявление (которое сторона делать не обязана); *lex fori*, лат., юр. - закон места рассмотрения дела; *ultra vires*, лат., юр. - вне компетенции, за пределами полномочий, правоспособности; *habeas corpus* лат. юр. - распоряжение суда о передаче арестованного в суд для решения вопроса о законности его ареста и другие.

По своему морфологическому составу вторая группа фразеологизмов правового английского языка разнообразна и обширна. К ней относятся двучленные и вербальные структуры, которые состоят из двух элементов, а также целые предложения с правовой семантикой (афоризмы, пословицы и поговорки).

Эта группа отличается мотивированностью и образностью. Зачастую их значение зависит от компонентов в переносном и метафоричном смысле. Например: *the arm of justice* - рука правосудия, сила закона; *the silent system* - тюремный режим, при котором заключенному запрещается разговаривать; *on the dodge* - занимающийся темными делишками, жульничеством; нарушающий закон; *laws catch flies, but let hornets go free* - (пословица) закон, что паутина - шмель проскочит, а муха увязнет.

Правовые фразеологические единицы второй группы, так же как и первой, обладают национально-культурной окраской (американской, британской и шотландской).

Примеры американизмов: *send smb to the chair*, амер. - приговорить кого-либо к смертной казни на

электрическом стуле; *put on the grill*, амер. - допрашивать «с пристрастием», с применением пыток; *put the law on smb*, амер. - возбудить против кого-л. судебное дело.

К бритунизмам относятся следующие примеры фразеологизмов: *at her Majesty's pleasure* - в течение положенного законом срока заключения; *put on the black cap* - выносить обвинительный приговор (в Англии, оглашая смертный приговор, судья надевал черную шапочку); *the Inns of Court* - «Судебные Инны», четыре судебных корпорации в Лондоне, готовящие барристеров.

Существуют такие единицы и в шотландской юридической практике: *writerto the signet*, шотл. - присяжный стряпчий.

Находим национальный колорит и в австралийском варианте правового английского языка, например: *go bush*, австрал. - скрываться в зарослях и жить разбоем (о беглом преступнике).

Среди фразеологизмов А.В. Кунин выделяет особую подгруппу разговорной лексики с юридической семантикой, например: *courtesy cop*, разг. - «вежливый патруль» (полицейский вежливо, но твердо предупреждающий водителей о необходимости соблюдать правила уличного движения); *an inside job*, разг. - преступление, совершенное кем-либо из своих; *have the law of smb*, разг. - подать в суд на кого-либо и др.

Характерными особенностями для любой разговорной лексики, даже правовой семантики, являются образность и окрашенность. Тем самым правовые фразеологизмы могут быть шутливыми, ироничными, презрительными или эвфемистическими: *New York finest*, амер., ирон. - «бравые молодчики Нью-Йорка» (прозвище нью-йоркских полицейских); *limb of the law*, шутл., ирон. - блюститель порядка, страж закона (об адвокате, полицейском); *the minions of the law*, пренебр. или шутл. - блюстители порядка, полицейские; тюремщики; *the lightfingered gentry*, (эвфемизм) - воры-карманники, «специалисты по чужим карманам».

Помимо разговорных правовых фразеологизмов существуют и правовые жаргонизмы: *to crack a crib*, жарг. - совершить кражу со взломом; *take the rap*, жарг. - понести наказание за преступление, совершенное другим лицом; *bang to rights*, жарг. - на месте преступления; *rap sheet*, жарг. - досье преступника (регистрация приводов, судимостей и т. п.); *put the finger on smb*, жарг. - незаметно показать убийце намеченную жертву, вынести приговор кому-либо.

Среди фразеологических единиц второй группы имеются историзмы и устаревшие выражения юридической лексики. Они сохранили в себе традицию англосаксонской системы права, тем самым имеют характерную культурологическую окрашенность, в основе которой - исторические, географические, политические, правовые и другие особенности английской культуры. Яркими примерами таких фразеологизмов являются: *the wager of battle*, ист. - судебный поединок, ордалия, «суд Божий» (выясне-

ние виновности лица, подозреваемого в преступлении, путем поединка с обвинителем); *Botany Bay*, уст. - ссылка, каторга, каторжные работы (выражение происходит от названия австралийской бухты в Новом Южном Уэльсе, служившей местом ссылки); *the Newgate Calendar*, ист. - справочник Ньюгейтской тюрьмы (с данными о заключенных в ней преступниках); *the heart of Mid-Lothian*, ист. - «эдинбургская темница» (прозвище тюрьмы в Эдинбурге, снесенной в 1817 г.).

Пословицы и поговорки составляют периферию фразеологического фонда правовой лексики. Ядром таких пословиц являются основные понятия правовой системы, концепты *law u crime*. Например: *necessity has no law* - для нужды нет закона; *law-makers should not be lawbreakers* - тот, кто издает законы, не должен нарушать их; *crime doesn't pay* - преступление никогда не оправдывается; *the greater the crime, the higher the gallows* - чем серьезнее преступление, тем выше виселица (т. е. возмездие соответствует вине); *Laws catch flies, but let hornets go free* - Закон что паутину: шмель проскочит, а муха увязнет». Кроме этих лексем в пословицах встречаются и другие слова и выражения, входящих в концепт «право и закон»: *Little thieves are hanged but great ones escape* - Ворюшек вешают, а крупные воры остаются безнаказанными); *Possession is nine points of the law* - букв.: Собственность - это девять пунктов закона, Другие вариан-

ты перевода: Владение имуществом почти равносильно праву на него; Владеешь, значит имеешь. (в спорных случаях правосудие стоит на стороне фактического владельца имущества; собственность диктует законы, владелец на девять десятых прав).

Итак, национальный английский язык права оформлялся на протяжении всей истории развития государства и получил название «*legalese*». Основу правового лексикона составляют юридические термины и фразеологизмы.

Правовые фразеологизмы английского языка - это существенная часть профессиональной речи юриста. Фразеологические единицы делятся на две группы, различающиеся по структурным, семантическим, национально - культурным характеристикам. Хотя правовая лексика и относится к официально-деловому стилю и является языком государства, многие лексические, в том числе и фразеологические, единицы отличаются образностью, эмоциональностью, окрашенностью. Большой вклад в развитие англосаксонского права внесли античные цивилизации, отсюда - обширный пласт латинских и греческих заимствований, некоторые из которых сохранились в неизменном виде. А благодаря региональному развитию англосаксонской правовой системы англоговорящими странами фонд таких фразеологизмов обогащался и расширялся национальными правовыми традициями.

#### Библиографический список

1. Амосова Н.Н. Основы английской фразеологии: учебное пособие. – М.: Либроком, 2010. – 216 с.
2. Арнольд И.В. Лексикология современного английского языка: учебное пособие. – М.: Флинта: Наука, 2012. – 376 с.
3. Берг Е.Б. Основные инструменты профессиональной коммуникации в правовой сфере // Языки профессиональной коммуникации: материалы межд. научн. конфер. Екатеринбург, 2003. – С. 15-17.
4. Биева Е.Г. Англоязычная юридическая лексика как средство формирования правовой культуры [Электронный ресурс] // Современные философские и социально-экономические аспекты понимания права, закона, истины и справедливости. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-vozpitanie-i-obuchenie> (дата обращения: 01.03.2018).
5. Добричев С.А., Степанова О.Г. Фразеологизмы в правовой лексике английского языка // Вестник ТГПУ (TSPU Bulletin). – 2014. – № 4 (145). – С. 17-21.
6. Иванова Е.В. Лексикология и фразеология современного английского языка: учебное пособие для студентов учреждений высшего профессионального образования. – Санкт-Петербург: Филологический факультет СПбГУ; М.: Академия, 2011. – 352 с.
7. Коровина С.В. Лингво-юридические особенности английского языка // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2007. – № 8. – С. 669-680.
8. Кунин А.В. Большой англо-русский фразеологический словарь. – М.: Русский язык-Медиа, 2005. – 1210 с.
9. Кунин А.В. Курс фразеологии современного английского языка: учебник для институтов и факультетов иностранного языка. - 2-е изд., переработанное. – М.: Дубна: Феникс, 1996. – 381 с.
10. Насретдинова Р.Р. Специфика перевода юридических текстов // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2011. – №14. – С. 167-170.
11. Основы русской деловой речи: учеб. пособие для студентов высш. учебных заведений / Н. А. Буре, Л. Б. Волкова, Е. В. Косарева [и др.]; под ред. В.В. Химика. – Санкт-Петербург: Златоуст, 2012. – 448 с.

**Рецензент:** Насретдинова Р.Р., доцент кафедры иностранных языков Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.п.н., доцент.

**ТРУДЫ ОРЕНБУРГСКОГО ИНСТИТУТА (филиала) МГЮА  
№ 5 (35) / 2018**

Подписано в печать 08.05.2018 г. Дата выхода в свет 16.05.2018 г.  
Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>8</sub>. Бумага офсетная. Свободная цена.  
Усл. печ. листов 18,25. Тираж 47. Заказ 44.

Адрес издателя: 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50.

Отпечатано в ООО ИПК «Университет».

Адрес: 460007, г. Оренбург, ул. М. Джалиля, 6.